

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XLIII
n. 1

**PROGRAMMA QUINQUENNALE
PER IL MEZZOGIORNO**

(articolo 1 della legge 6 maggio 1976, n. 183)

**PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI
NEL MEZZOGIORNO**

(DE MITA)

Trasmesso alla Presidenza il 20 giugno 1977

PAGINA BIANCA

PREMESSA

IL PROGRAMMA QUINQUENNALE E IL SUO AGGIORNAMENTO
CONTENUTI E VINCOLI

1. — Il presente programma quinquennale per il Mezzogiorno — predisposto in attuazione dell'art. 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183 — ha lo scopo di fornire un quadro di riferimento per la realizzazione dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno di competenza delle Amministrazioni statali (Ministeri, Aziende, Cassa per il Mezzogiorno) e delle Amministrazioni regionali (Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario).

Nell'ambito degli indirizzi programmatici dell'economia nazionale, il programma fissa gli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario, le direttive per la revisione e l'aggiornamento dei progetti speciali, la indicazione dei nuovi progetti, le direttive per gli interventi finanziari e infrastrutturali necessari all'industrializzazione, gli indirizzi per il coordinamento dell'intervento ordinario e straordinario dello Stato con quello delle Regioni, i criteri per la predisposizione dei progetti regionali di sviluppo economico e sociale, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari interventi.

Il programma è stato predisposto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con il Ministro per il Bilancio e la programmazione economica, tenendo conto delle indicazioni e delle proposte che sono state all'uopo formulate dal Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali. Sullo schema così predisposto è stato acquisito il parere della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e con-

seguentemente il documento è stato presentato al CIPE che lo ha approvato il 31 maggio 1977.

2. — Il programma, completato l'iter di formazione, rappresenta un atto di rilevante importanza politica alla cui attuazione sono impegnati — in base all'art. 1 della legge n. 183 — i soggetti direttamente destinatari (Ministeri, Aziende autonome, Cassa per il Mezzogiorno ed Enti collegati), che debbono adottare gli opportuni provvedimenti nell'ambito delle rispettive competenze.

Si tratta di un obbligo di carattere giuridico che impone a tali soggetti di adeguare costantemente il proprio comportamento e la propria azione a quanto disposto dal programma quinquennale in ordine ai criteri, ai modi e ai mezzi di realizzazione degli interventi.

Le prescrizioni e le direttive contenute nel programma quinquennale assumono forma vincolante per l'attività esecutiva delle Amministrazioni statali ordinarie e straordinarie, nonché, per la parte di competenza, delle Regioni meridionali.

E' ovvio che i provvedimenti che comportano oneri finanziari impegnano le predette Amministrazioni nella misura delle disponibilità ad esse assegnate per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.

Per l'esatto adempimento di dette prescrizioni e direttive e per il superamento delle difficoltà che eventualmente insorgessero in fase esecutiva, le Amministrazioni interessate sono tenute a realizzare conti-

nue intese ed accordi nella fase di attuazione del programma, in modo che il rispetto delle direttive fissate non subisca soluzioni di continuità per inadempienze, omissioni, errori o carenze di qualsiasi tipo.

3. — Il quadro programmatico dell'intervento riceve dalla legge n. 183 la innovazione più profonda e significativa, specialmente per quanto riguarda il ruolo delle Regioni. Le Regioni meridionali, infatti, in base all'art. 3 di tale legge sono chiamate a partecipare alla determinazione delle linee direttive dell'intervento straordinario e quindi alla direzione politica dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

Il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali è l'organismo attraverso il quale si realizza questa partecipazione. Perché la partecipazione sia costruttiva ed efficace, tuttavia, il Comitato opererà in stretto e permanente collegamento con il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, allo scopo di mantenere contestuale ed unitaria la trattazione dei problemi, e di permettere che i pareri del Comitato e le direttive del Ministro risultino, nell'ambito delle rispettive ed autonome competenze, reciprocamente coordinati.

Questa procedura appare desumibile da una interpretazione logica della legge n. 183: infatti, il legislatore ha indicato, quale forma prevalente di partecipazione del Comitato, la formulazione del parere sugli atti di programmazione del CIPE e del Parlamento. Per realizzare nella maniera più efficace e sostanziale il dettato della legge n. 183, che esige la partecipazione delle Regioni meridionali alla determinazione delle linee direttive dell'intervento straordinario, occorre istituire uno stretto collegamento tra il Ministro ed il Comitato, nonché consentire l'acquisizione dei pareri del Comitato stesso sulle questioni di direzione politica che il Ministro ritenga di sottoporre fin dalla fase preparatoria. Si manifesta così l'esigenza che la partecipazione venga realizzata sostanzialmente nel corso del processo di formazione degli atti programmatici e di direzione politica.

4. — Il programma quinquennale sarà oggetto di aggiornamento annuale. Tale aggiornamento dovrà essere strettamente collegato con gli indirizzi programmatici dell'economia nazionale contenuti nelle Relazioni governative sulla situazione economica del Paese, nella Relazione previsionale e programmatica e nel bilancio annuale dello Stato.

Pertanto, ai fini della predisposizione dell'aggiornamento annuale, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con il Ministro del Bilancio e la programmazione economica, formulerà il relativo progetto, tenendo conto delle indicazioni e delle proposte del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali.

L'approvazione degli aggiornamenti annuali dovrà avvenire entro e non oltre il mese di aprile di ciascun anno.

L'aggiornamento del programma quinquennale, insieme allo stato di attuazione del programma stesso per la parte relativa all'anno precedente, sarà trasmesso dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno al Parlamento sotto forma di apposita Relazione annuale e comunicato alle Regioni meridionali.

In particolare, l'aggiornamento dovrà contenere una più puntuale specificazione dell'intervento ordinario e straordinario, in modo da poterne valutare gli effetti sulla occupazione, la produttività ed il reddito, dotando così l'azione pubblica nel Mezzogiorno di organicità, completezza e rigoroso controllo dell'azione svolta dalle Amministrazioni pubbliche interessate.

5. — Ai fini dell'attuazione del programma e dei suoi aggiornamenti annuali, la Cassa per il Mezzogiorno, sulla base di apposite direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in collegamento con il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, predisporrà — nei termini di tempo indicati dalle direttive — il programma annuale degli interventi di sua competenza, secondo le modalità indicate nel presente programma quinquennale, e lo presenterà per l'approvazione al Ministro stesso.

Fino al primo aggiornamento, la « Casa » provvederà alla formulazione del programma annuale secondo le procedure suindicate e cioè sulla base del presente programma quinquennale e delle direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

6. — Il presente programma si propone l'obiettivo di formulare un insieme coerente di risposte, quanto più possibile puntuali, alle esigenze ed ai problemi posti dall'art. 1 della legge n. 183.

L'insieme di queste risposte non assomma ad un vero e proprio piano per il Mezzogiorno, almeno quando si concepisca il piano non come un catalogo di speranze e desideri, ma come un insieme coordinato di azioni, procedure e comportamenti diretti a perseguire obiettivi quantificati attraverso l'individuazione degli strumenti adatti e dei soggetti responsabili. I principali ostacoli che si frappongono all'avvio di una azione programmatica nel Sud che risponda a questi requisiti sono:

a) la carenza di indirizzi programmatici sufficientemente definiti a livello nazionale in tema di politica industriale, di politica agricola, di assetto urbanistico-territoriale, di organizzazione dei servizi, di edilizia, e così via;

b) l'insufficienza degli elementi programmatici disponibili a livello regionale, che costituiscono la base insostituibile di ogni effettiva azione di piano, la cui efficacia presuppone l'attiva partecipazione delle

Regioni meridionali alla elaborazione ed alla attuazione delle scelte.

Sino a quando questi ostacoli non saranno rimossi, difficilmente un atto programmatico per il Sud potrà assumere — nella sua sostanza — connotazioni diverse da quelle di un insieme di criteri ed indirizzi per l'impostazione e l'attuazione prevalentemente dell'intervento straordinario, elaborati con le proposte e le indicazioni delle Regioni, ed accompagnati da direttive idonee ad assicurare uno stretto coordinamento fra l'intervento straordinario e l'azione ordinaria. Se è vero che la persistenza di tali carenze conferisce maggior valore alle scelte contenute nel presente programma quali punti di riferimento per la necessaria programmazione nazionale e regionale, è altrettanto vero che — sinché tali difficoltà non saranno superate — il raccordo tra azione ordinaria ed azione straordinaria diventa di importanza cruciale: l'intervento straordinario è una condizione necessaria ma non sufficiente per la soluzione della questione meridionale. Sarebbe illusorio attendersi, dopo oltre 25 anni di esperienze contrarie, l'innescio di un processo autopropulsivo di sviluppo dell'economia meridionale soltanto dall'azione straordinaria, anche nell'ipotesi di piena salvaguardia del suo carattere aggiuntivo e di rigorosa riqualificazione del contenuto degli interventi. Perché l'intervento straordinario abbia effetti risolutivi, occorre che esso si inquadri in un contesto di politica economica nazionale fortemente condizionato in senso meridionalista.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

**IL QUADRO GENERALE E GLI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO STRAORDINARIO
NEL MEZZOGIORNO**

1. — L'approvazione della legge 2 maggio 1976, n. 183, che predispone nuovi mezzi, nuovi strumenti e nuove strutture organizzative per l'intervento ordinario e straordinario nel Mezzogiorno è avvenuto in un momento di gravi preoccupazioni ed incertezze sulle prospettive economiche del nostro Paese: preoccupazioni ed incertezze che spiegano in parte il sollecito *iter* parlamentare del disegno di legge e il grado insolitamente ampio di consensi che ne hanno favorito l'approvazione. Il rilancio della politica meridionalista si colloca oggi in un quadro nazionale che non può essere considerato confortante.

L'inflazione — alimentata da fattori esterni, come il rincaro di importazioni a domanda rigida, e da fattori interni, come il disavanzo del Tesoro ed i meccanismi di indicizzazione in essere — non è ancora debellata, ed ostacola l'adozione di politiche idonee a favorire la ripresa del processo di accumulazione e l'assorbimento dei disoccupati e degli inoccupati nel circuito produttivo.

La bilancia dei pagamenti continua ad esercitare il ruolo di vincolo dominante della politica economica: si è ridotto il tasso di crescita compatibile con l'equilibrio — o con uno squilibrio tollerabile — dei conti con l'estero.

L'equilibrio esterno è mantenuto attraverso politiche monetarie e creditizie restrittive, che comportano sensibili riduzioni nella dinamica degli investimenti e della occupazione, rendono difficili i rapporti tra le parti sociali e rischiano di degradare la struttura dell'apparato produttivo.

Questi fenomeni acquistano una particolare gravità anche per il processo di profonda modificazione nell'assetto economico internazionale, che rischia di emarginare il nostro Paese dalle economie europee a più avanzato grado di industrializzazione. L'incertezza sulle prospettive di medio-lungo termine, e la consapevolezza della natura strutturale della crisi italiana non determinano semplicemente, come nel caso di congiuntura sfavorevole, uno spostamento nel tempo dell'investimento, ma una vera e propria sospensione, in attesa che si chiariscano le prospettive e si delinei la nuova collocazione internazionale dell'economia italiana.

Tale situazione rende particolarmente difficile raccordare la politica anticongiunturale — condizionata dall'inflazione e dai conti con l'estero — con il perseguimento di quegli obiettivi di medio-lungo termine sui quali, nonostante l'assenza di una organica programmazione nazionale, convergono ormai consensi assai ampi, e cioè una modifica nella composizione qualitativa e nella distribuzione territoriale del prodotto nazionale diretta:

a) ad accrescere la quota di quei servizi e consumi sociali che, oltre ad avere un contenuto di importazioni relativamente modesto, rappresentano beni-salario di primaria importanza;

b) ad aumentare la produzione di beni a più alta intensità di capitale sia fisico che umano, senza trascurare le possibilità offerte dalla politica di sostituzione delle importazioni soprattutto nel comparto energetico ed agricolo-alimentare;

c) ad eliminare gli squilibri territoriali tuttora esistenti, procedendo all'effettiva unificazione economico-sociale del Paese.

L'attuazione di questa strategia — riassumibile nel superamento del divario Nord-Sud, nel perseguimento di riforme essenziali, nel risanamento dell'apparato produttivo, nella riduzione della tributarietà verso l'estero — rimane però subordinata al verificarsi di una condizione necessaria, anche se non sufficiente: una consistente ripresa del processo di accumulazione. Dati i vincoli della lotta all'inflazione e dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, ciò rende ancor più necessario procedere ad una qualificata selezione della spesa pubblica che tenda all'espansione produttiva.

2. — In queste circostanze è forte il rischio che nella destinazione delle scarse risorse disponibili l'obiettivo del riequilibrio territoriale risulti nei fatti subalterno rispetto ad altre finalità.

Sotto il profilo congiunturale, la perdurante gravità della minaccia ai livelli di occupazione nelle aree industrializzate e l'asimmetria della distribuzione geografica dell'attività industriale, concentrata soprattutto al Nord, determinano ostacoli ad una politica di programmazione valida per l'intero Paese, ed alla esigenza di qualificare gli investimenti, oltre che riflettersi negativamente in particolare sulle regioni meridionali.

Sotto il profilo strutturale, le prospettive di ampliamento della base produttiva nazionale appaiono in parte pregiudicate da un lato, dal forte deterioramento della capacità di accumulazione del sistema; dall'altro, dalla difforme dinamica dei costi interni di produzione e dei prezzi internazionali, che ha compromesso la competitività di larghe sezioni dell'industria italiana, oggi di fronte a difficili problemi di rinnovamento e riconversione. Ora meno che mai — se non si vuole che appaia irrealizzabile la dichiarata volontà di determinare una parificata espansione industriale nel Mezzogiorno — si può fare affidamento sui meccanismi spontanei delle convenienze di mer-

cato per indurre l'industria del Nord a privilegiare le aree meridionali come sede degli investimenti sostitutivi che essa si appresta ad effettuare. Deve soccorrere una volontà programmatrice a livello nazionale che — raccogliendo le esigenze del Mezzogiorno — determini una più appropriata distribuzione degli investimenti, e che sappia esprimersi con chiarezza nell'intenso dibattito in corso nel Paese, in modo da orientare con efficacia e giustizia le risorse da destinare alla « riconversione » dell'apparato produttivo (1).

3. — Se tale azione di orientamento mancasse, sarebbe una grave iattura non soltanto per il Mezzogiorno ma per l'intero Paese. Una più equilibrata distribuzione territoriale delle occasioni di lavoro risponde alle necessità del Sud perché qui si concentra la disoccupazione, la sottoccupazione agricola ed extra agricola e l'incremento demografico. Ma risponde anche agli interessi di lungo periodo del Centro-Nord. La tumultuosa emigrazione dal Sud, considerato per anni un inesauribile serbatoio di manodopera, è all'origine di fenomeni — come la rapida divaricazione tra domanda e offerta di servizi sociali, e l'emergere di rendite parassitarie connesse alla speculazione edilizia, al settore sanitario assistenziale, al sistema distributivo — che hanno sconvolto gli equilibri aziendali e l'assetto urbanistico-sociale del Nord.

Si ripeterebbero gli errori del passato se la nuova fase di politica economica, per scelta deliberata o per non scelta, dovesse accentuare gli squilibri territoriali e provocare una consistente ripresa dei flussi migratori. Nel triangolo industriale il rappor-

(1) Al riguardo, così recita il parere della Commissione Parlamentare: « L'assenza di una programmazione nazionale non può costituire un alibi per non organizzare la spesa pubblica in generale in direzione dell'obiettivo del riequilibrio territoriale e settoriale, che si realizza orientando gli investimenti, non più dove già sussistono preesistenze di insediamenti industriali, di infrastrutture o servizi, ma là dove l'offerta non soddisfatta di lavoro rende drammatica ogni altra condizione di sviluppo della società ».

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to tra occupati nell'industria manifatturiera e popolazione è il più alto d'Europa, e si può pensare che basteranno i prevedibili sviluppi del terziario e dell'edilizia — sollecitati dal divario fra domanda e offerta di servizi collettivi ed infrastrutture civili, nonché dalle esigenze create dallo stesso processo di risanamento produttivo — a dar luogo ad una domanda di lavoro in eccedenza rispetto all'offerta locale, la cui dinamica è contenuta da fattori naturali e sociali.

Recenti stime sull'evoluzione demografico-occupazionale nelle regioni centro-settentrionali portano alla conclusione che nel medio periodo ci si troverà in presenza di un eccesso strutturale di domanda di lavoro sull'offerta locale, determinato soprattutto dall'eccedenza che si verificherebbe nella parte nord-occidentale. La previsione si riconnette al processo in atto di espansione dell'occupazione terziaria verso livelli vicini a quelli riscontrabili nelle aree europee più avanzate, mentre la riserva locale di forza-lavoro nel comparto agricolo si è notevolmente ridotta, e l'occupazione nel settore delle costruzioni permane a livelli estremamente bassi, incompatibili con un equilibrato sviluppo di attività del settore nel medio periodo. Le stime concordano nella conclusione che il mantenimento dell'occupazione industriale nel Centro-Nord ai livelli attuali comporti un'eccedenza di domanda sull'offerta locale di forza-lavoro quantificabile all'incirca in 150-200.000 unità nel triennio 1978-80, nel caso di ipotesi « normali » (1) circa il prevedibile incremento naturale dell'offerta di lavoro locale. Tale eccedenza potrebbe risultare più contenuta ma non mai annullata (soprattutto nel caso della circoscrizione nord-occidentale), solo se si assumessero contemporaneamente ipotesi assai elevate circa la futura dinamica dell'offerta locale, e ipotesi assai prudenti circa il prevedibile andamento

(1) Per ipotesi « normali » si intende, per le classi di età intermedia, il mantenimento dei tassi di attività rilevati nel 1976; e per le classi di età estreme, una significativa decelerazione della tendenza alla riduzione del tasso di attività.

della domanda nei settori terziario e delle costruzioni (2). Ne conseguono tre principali conclusioni: 1) che il mantenimento degli attuali livelli di occupazione industriale al Nord implica uno stabile flusso migratorio dal Sud, che può essere mantenuto entro limiti fisiologici, e perciò accettabili, solo in presenza di una precisa politica di riequilibrio territoriale della crescita industriale; 2) che il problema della difesa dei livelli occupazionali al Centro Nord (e ciò vale soprattutto nell'area settentrionale) si pone in termini di difesa dei livelli occupazionali complessivi, promuovendo i necessari processi di mobilità; 3) che pur in una fase nella quale i necessari aumenti di efficienza e produttività dell'apparato esistente renderanno assai difficili aumenti dell'occupazione industriale, l'obiettivo di una crescita della capacità produttiva installata nel Mezzogiorno non entra in conflitto con l'obiettivo della stabilità occupazionale al Centro Nord.

4. — Alla luce di queste considerazioni appare necessaria una politica economica generale per la ripresa e per il superamento della crisi strutturale, che consideri lo sviluppo del Mezzogiorno non solo come parte integrante, ma come obiettivo centrale. Né il recupero dell'area meridionale, nel quadro attuale, può configurarsi in termini diversi da quelli di un'integrazione a pieno diritto del Sud nell'economia europea, da realizzarsi attraverso un'industrializzazione accelerata e la modernizzazione dell'agricoltura.

Tali processi, insieme ad interventi tesi al potenziamento ed all'ammodernamento di importanti infrastrutture di servizio del Sud, potrebbero aprire peraltro ampie possibilità di scambio con effetti positivi sulla esportazione di prodotti con i Paesi emergenti del Mediterraneo. In questa ottica non può considerarsi irrealistica oggi — sul piano politico, economico e sociale — l'ipotesi di dislocare le risorse disponibili in una prospettiva di trasformazione del sistema produttivo italiano in funzione meridio-

(2) Cfr. Appendice al Cap. I, nota (1).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nalista, sia per quanto riguarda gli incrementi del potenziale produttivo che il sistema sarà in grado di generare, sia per quanto riguarda la maggior quota possibile di investimenti sostitutivi della capacità esistente.

Tale ipotesi equivale a porre le basi necessarie perché dallo sviluppo del Mezzogiorno emerga un rilevante beneficio netto per tutto il Paese: soprattutto se essa viene inserita nella generale esigenza dell'Italia di affrontare il mercato — in una economia aperta — con produzioni agricole e industriali qualitativamente avanzate, ad alto valore aggiunto e adeguati contenuti tecnologici.

5. — L'esperienza degli ultimi venticinque anni ha chiaramente mostrato che la crescita delle regioni meridionali non può essere affidata all'operare spontaneo delle forze di mercato, ed altresì che gli incentivi volti a modificare il sistema delle convenienze si rivelano spesso insufficienti a spezzare la costellazione circolare di forze che tendono a mantenere le regioni povere in stato di povertà. Ne consegue che la rottura del circolo vizioso dell'arretratezza dipende da una maggiore incisività dell'intervento pubblico. Nelle attuali circostanze, esso deve necessariamente conformarsi a due criteri di fondo, deducibili dalle considerazioni precedenti: a) concepire lo sviluppo del Mezzogiorno non come un « problema residuo », ma come momento essenziale della strategia di ripresa e di risanamento dell'apparato produttivo nazionale; b) impostare il problema della crescita dell'economia meridionale in termini di una sua completa integrazione nell'economia nazionale ed in quella europea.

Impliciti nell'adozione del primo criterio-guida sono il superamento definitivo della fase degli interventi episodici e disorganici, caratteristici di una « economia di erogazione »; e l'abbandono di ogni forma di « politica dei due tempi », che subordini l'intervento nel Sud alle condizioni permissive di una congiuntura favorevole. Esso postula che lo sviluppo del Mezzogiorno divenga parte integrante sia della politica di rilan-

cio congiunturale dell'attività produttiva, sia dei previsti mutamenti di struttura.

Si tratta di indirizzi conformi al dettato della legge n. 183, che ha attribuito alla Commissione Parlamentare (art. 2) — oltre a poteri di controllo dell'intervento ordinario e straordinario — anche la verifica della coerenza con l'obiettivo meridionalistico dei provvedimenti legislativi non specificamente diretti all'area meridionale; e che ha delegato il governo ad unificare la normativa in materia di credito agevolato col vincolo di garantire a favore del Mezzogiorno condizioni differenziali in ordine alla disponibilità ed alle condizioni dei prestiti. In altre parole, la strategia di ripresa nazionale e di ammodernamento delle strutture produttive deve essere coerente con l'obiettivo meridionalistico, e l'azione di sviluppo del Sud deve inserirsi nella prima come momento essenziale.

A sua volta, porre il problema dello sviluppo dell'area meridionale nella prospettiva di una totale integrazione nell'economia europea, significa non solo lasciarsi definitivamente alle spalle ogni logica di mera riallocazione e redistribuzione, a livello regionale, di redditi e risorse e di assistenza finanziaria agli enti pubblici. Significa altresì riconsiderare criticamente ogni ottica di specializzazione regionale che — facendo leva sulla « vocazione » agricola e turistica del Mezzogiorno — potrebbe comportare il rischio di perpetuare se non aggravare il dualismo: pericolo presente oggi più che mai, quando la disponibilità di risorse estremamente limitata rispetto alle esigenze di rapida ristrutturazione dell'apparato produttivo nazionale fornisce argomenti per proporre ancora una volta un modello soltanto agricolo dello sviluppo del Mezzogiorno nel quale — al contrario — vanno esaltate tutte le risorse e le potenzialità produttive, sia agricole, sia industriali che di ricerca, sia turistiche che infrastrutturali.

L'inserimento in un'ottica europea significa anche rifiuto di una logica che veda l'industrializzazione del Mezzogiorno come l'effetto del graduale trasferimento nell'area delle attività produttive nazionali e magari

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

europee più tradizionali, a tecnologia assestata, conformemente al processo in corso a livello internazionale che assiste al delinarsi di una nuova divisione internazionale del lavoro nella quale si affidano alla « periferia » le attività mature e si riservano alle « metropoli » (cioè ai paesi industrialmente avanzati) le attività più dinamiche, a maggiore contenuto tecnologico ed innovativo. Tale impostazione non è accettabile sia perché espressamente implica la emarginazione del Mezzogiorno dall'economia europea, sia perché non rappresenta una soluzione efficiente, dal momento che le condizioni del mercato del lavoro ed il suo costo nell'area meridionale sono tali che — nel processo di decentramento internazionale delle produzioni — il Mezzogiorno sarebbe probabilmente « saltato » a favore di altre aree, forse dello stesso bacino mediterraneo, caratterizzate da un evidente vantaggio comparato nelle attività produttive ad alto contenuto di lavoro non qualificato.

Porre il problema del Mezzogiorno in un'ottica europea, viceversa, significa che l'industrializzazione e l'ammodernamento dell'agricoltura devono procedere secondo linee che non trascurino le prospettive di espansione e modificazione nella composizione della domanda estera e della domanda interna, quali si vanno configurando nell'attuale processo di riorganizzazione dell'assetto economico internazionale da un lato, e nella evoluzione del progresso sociale interno, dall'altro.

6. — Fare dello sviluppo economico del Mezzogiorno il nucleo centrale della politica economica nazionale semplifica non poco il problema dell'individuazione concreta di obiettivi, indirizzi e contenuti del programma quinquennale di interventi previsto dall'art. 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183, anche in assenza di un « quadro di indirizzi programmatici per l'economia nazionale ».

Se si assegna alla questione meridionale una posizione centrale nei problemi posti dallo sviluppo del nostro Paese e se la crisi oggi in corso nell'economia italiana impone di adottare politiche di riduzione dei disa-

vanzi del settore pubblico e di contenimento dello squilibrio della bilancia dei pagamenti, *primo obiettivo del programma pluriennale è quello di rendere compatibile il complesso di misure che la situazione attuale impone con la necessità di garantire una espansione della domanda di lavoro nel Mezzogiorno* (1). Tale compatibilità deve ispirare non solo la formulazione degli interventi nell'area meridionale, ma anche la formulazione della politica nazionale. In particolare, vanno perseguiti tre indirizzi principali: *a) frenare l'esodo agricolo per mezzo di nuovi programmi di sviluppo dell'agricoltura meridionale, che garantiscano — attraverso l'espansione delle aree coltivate ed il recupero delle « zone interne » — il consolidamento e, ove possibile, l'elevamento dei livelli occupazionali; b) orientare in senso meridionalistico la politica di risanamento dell'apparato industriale; c) recuperare al più presto i livelli di occupazione già raggiunti in passato nell'industria delle costruzioni e, dati i bisogni che presenta il Mezzogiorno, elevarli ulteriormente, tenendo conto anche della necessaria espansione dell'industria collegata ai bisogni sociali.*

In breve, intervento ordinario e intervento straordinario debbono convergere in un contesto unitario di politica economica nazionale nel quale lo sviluppo del Mezzogiorno costituisca il nucleo centrale della strategia di sviluppo e rilancio produttivo del Paese.

Dare la priorità al problema dell'occupazione non deve significare però accettazione di soluzioni tecnicamente ed economicamente inefficienti, ricorso a politiche assistenziali, o rinuncia ad impostare il problema della crescita dell'economia meridio-

(1) Per un apprezzamento delle ragioni che inducono ad assegnare priorità assoluta all'obiettivo occupazionale, cfr. *l'Appendice al presente Capitolo (« Mezzogiorno: valutazione dell'offerta addizionale di lavoro entro il 1980 »)*. In sede di aggiornamento del Programma, si procederà ad una rigorosa ricognizione della struttura del mercato di lavoro nell'area meridionale, identificando le caratteristiche dell'offerta di manodopera e la sua evoluzione, distintamente per ambiti territoriali e settoriali.

nale in termini di una sua completa integrazione nell'economia nazionale ed in quella europea. Ed è per questo che l'obiettivo occupazionale non è incompatibile con un secondo obiettivo, quello del riequilibrio della bilancia commerciale: in altre parole, gli interventi nell'area meridionale dovrebbero inserirsi con coerenza nel quadro di azioni dirette a riequilibrare i conti con l'estero; ed essere idonei — terzo obiettivo — a garantire il superamento del « dualismo interno » nell'area meridionale, promuovendo le necessarie misure per il pieno recupero delle aree meno privilegiate. L'intervento straordinario deve perseguire l'obiettivo del riequilibrio territoriale articolato per Regioni seguendo, per quanto possibile, anche nella ripartizione delle risorse e nella gestione complessiva dell'intervento, un criterio che sia coerente con tale obiettivo.

7. — Alla luce di questa impostazione, emergono con chiarezza i limiti del programma quinquennale: esso ha per oggetto primariamente l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Si tratta di una limitazione oggettiva di rilievo, perché è illusorio attendersi l'attivazione di un processo autopulsivo di sviluppo dell'economia meridionale soltanto dall'intervento straordinario, anche nell'ipotesi — che il programma garantisce — di piena salvaguardia dell'aggiuntività di tale intervento, e di rigorosa riqualificazione degli impegni. L'intervento straordinario deve inquadrarsi in un contesto di politica economica nazionale fortemente condizionato in senso meridionalistico: questa è la condizione necessaria perché esso possa esercitare effetti risolutivi. Un simile contesto può essere assicurato o attraverso la programmazione nazionale o attraverso una costante, vigile, incisiva azione di coordinamento. In assenza di un quadro programmatico nazionale sufficientemente delineato, il programma quinquennale per il Mezzogiorno non può non porre con forza l'esigenza di uno stretto coordinamento tra l'intervento straordinario e l'azione ordinaria delle amministrazioni del-

lo Stato (1), non appena essa si concretizzi in precisi indirizzi operativi nei vari settori (politica agricola, politica industriale, politica dell'edilizia economica-popolare, politica dei trasporti, ecc.). La promozione delle necessarie azioni di coordinamento spetta, nella sfera dell'intervento ordinario, al Ministro per il Bilancio e la Programmazione Economica; nella sfera dell'intervento straordinario, al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno; e, sia pure nell'ambito delle rispettive competenze, alla Commissione Parlamentare e al Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali. Ma il pieno rispetto del vincolo meridionalista nella definizione della politica economica nazionale, oltre che un compito affidato al programma quinquennale per il Mezzogiorno (art. 1 ultimo comma della legge n. 183), ed all'azione degli organismi di cui agli artt. 2 e 3 della legge n. 183, richiede il costante e vigile concorso di tutte le forze politiche e sociali, anche ai fini di un rapido ritorno ad una incisiva politica di programmazione nazionale, di cui il Mezzogiorno sia elemento centrale e qualificante.

8. — Quanto agli indirizzi del programma, essi si possono evincere in certa misura dai criteri-guida e dagli obiettivi sopra enunciati.

Per quanto riguarda l'agricoltura, oltre ad un incremento nell'efficienza produttiva, si tratta di determinare una rapida « verticalizzazione » nel senso di una integrazione dell'attività strettamente produttiva con la commercializzazione dei prodotti e la loro trasformazione, da un lato per impedire che una quota troppo elevata del valore aggiun-

(1) Il coordinamento fra intervento ordinario e straordinario, statale e regionale, verrà affidato ad apposite procedure che consentano, con l'acquisizione tempestiva delle necessarie informazioni sulle attività ed i programmi delle diverse amministrazioni, di fornire al CIPE gli elementi conoscitivi essenziali ed aggiornati su questi problemi e di sottoporre al CIPE stesso le determinazioni di competenza perché l'intervento ordinario confluisca, con quello straordinario, in un disegno coerente capace di incidere in misura risolutiva sulle condizioni del Sud.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to venga appropriata da altre aree (con la conseguenza che l'espansione del prodotto risulta spesso frenata dalla modesta redditività per il produttore, che non beneficia degli aumenti dei prezzi di mercato); e dall'altro lato, per porre le premesse perché lo sviluppo agricolo sia caratterizzato da un grado di competitività sufficientemente elevato per fronteggiare la concorrenza sempre più agguerrita delle aree mediterranee, alla cui penetrazione i mercati europei sono ormai esposti.

In secondo luogo occorre promuovere un orientamento più accentuato verso la sostituzione delle importazioni: un obiettivo di importanza prioritaria, perchè il nostro *deficit* alimentare concorre a condizionare il grado di compatibilità di una politica di ristrutturazione industriale e rilancio della domanda interna con il vincolo dei conti con l'estero, ed è peraltro perfettamente coerente con il carattere moderno che lo sviluppo agricolo deve assumere.

Le preoccupazioni ed i timori di un aumento della disoccupazione agricola, che potrebbe scaturire da una maggiore produttività per addetto, si attenuano se si considera da un lato che il potenziamento del processo di verticalizzazione ed il miglioramento della commercializzazione dei prodotti creano nuovi posti di lavoro, e dall'altro che l'estensione delle aree coltivate ed il recupero delle zone di abbandono determinano nuove suscettività produttive e occupazionali.

L'agricoltura va dunque considerata come settore fondamentale d'intervento, in grado di esercitare — attraverso la trasformazione delle strutture, degli ordimenti culturali e dei sistemi di commercializzazione dei prodotti — effetti favorevoli sui livelli di occupazione, sulla bilancia commerciale, e sulle « zone interne » (1).

Per quanto riguarda il settore industriale, se si parte dalla constatazione che la mu-

tata ragione di scambio e la collocazione dell'Italia in termini di costi relativi impongono di affidare lo sviluppo industriale ad attività la cui più complessa gestione richiede condizioni riscontrabili solo nelle aree ad avanzata industrializzazione, l'azione promozionale della politica di sviluppo del Mezzogiorno dovrà essere orientata verso queste attività, per le quali più grave è il divario fra le condizioni ambientali del Mezzogiorno e quelle delle aree europee industrializzate.

Parallelamente, l'azione dovrà essere volta allo irrobustimento dell'esistente tessuto produttivo, nella prospettiva di rendere le imprese meridionali dimensionalmente ed organizzativamente più simili alle corrispondenti unità produttive europee. Ed in tal senso l'azione pubblica per lo sviluppo dovrà essere resa più adeguata e più attenta alla complessità dei meccanismi ed alle motivazioni gestionali che caratterizzano le imprese particolarmente dinamiche. Non è inopportuno, infine, sottolineare come questa azione di irrobustimento del tessuto produttivo locale sia perfettamente coerente con la finalità di aumentare l'occupazione permanente nel Mezzogiorno, e di impedire quel fenomeno di desertificazione del tessuto economico circostante che si è spesso associato alla localizzazione (ed al comportamento) di grandi impianti industriali isolati nel Mezzogiorno.

Il decollo dell'economia meridionale verrà a dipendere in modo cruciale dalla capacità di assicurare un rapido sviluppo industriale.

Nelle circostanze attuali, l'accento posto sul processo di industrializzazione va qualificato. Le produzioni tradizionali sono soggette, e lo saranno in misura crescente in futuro, alla concorrenza dei paesi caratterizzati da un'abbondante offerta di lavoro a basso costo. Lo sviluppo industriale del Mezzogiorno è dunque subordinato alla possibilità di suscitare attività « nuove ». Per-

(1) L'esigenza di un rilancio agricolo anche nelle zone interne, sia pure assecondando le suscettività ambientali, non si riconnette soltanto ad obiettivi sociali ed occupazionali: parte del crescente deficit agricolo-alimentare italiano è im-

putabile anche alla scomparsa di molte aziende « contadine » capaci di utilizzazioni marginali, i cui prodotti — se mal ripagavano l'impresa — assicuravano nel complesso un certo contenimento del disavanzo alimentare.

tanto una significativa ripresa del processo di industrializzazione del Sud è legata in primo luogo alla possibilità che vengano dirottati nel Mezzogiorno interventi nello ambito dei nuovi sviluppi di attività oggi assenti o scarsamente presenti nell'apparato produttivo nazionale. E' cioè nell'ambito del processo di conversione dell'economia nazionale che vanno individuate le più consistenti possibilità di sviluppo dell'industria meridionale. Al riguardo, il criterio generale al quale si ispira il programma per l'impostazione della politica industriale è, da un lato, la ristrutturazione dell'apparato produttivo nell'Italia settentrionale, accompagnata da un'espansione del settore terziario, e dall'altro lato un'espansione dell'apparato produttivo nazionale, nelle forme più moderne, concentrata pressoché esclusivamente nelle regioni meridionali. Tale impostazione è ritenuta compatibile con la difesa dei livelli occupazionali complessivi al Nord, e coerente con il rifiuto di uno sviluppo basato come per il passato su consistenti flussi migratori interni.

9. — Uno degli strumenti fondamentali dell'intervento straordinario è il progetto speciale. Esso va visto come un intervento organico caratterizzato da obiettivi polivalenti non perseguibili efficacemente se non attraverso l'azione straordinaria e configurato in modo da evitare, da un lato, che esso scada a semplice coacervo di opere infrastrutturali solo debolmente collegate all'attività produttiva; e dall'altro, che privilegi la finalizzazione produttivistica in misura tale da declassare ad un ruolo marginale e secondario, l'obiettivo della rimozione di quelle carenze fisiche e socio-culturali che costituiscono spesso gli ostacoli principali al processo di sviluppo. Il carattere interregionale ed intersettoriale fortemente integrato del progetto speciale, oltre che corrispondere a considerazioni di efficacia, assicura che, anziché giustapporsi all'intervento regionale, ordinario e straordinario, esso si ponga come premessa al successo di molte delle iniziative regionali. In questo senso è necessario promuovere un costante ed efficace raccordo tra progetti

speciali, progetti regionali di sviluppo e azione ordinaria delle regioni, che vengono ad assumere con la nuova legge un ruolo attivo di partecipazione non solo all'elaborazione della strategia di sviluppo del Mezzogiorno, ma anche alla attuazione delle scelte effettuate.

La scarsa disponibilità di mezzi per la realizzazione dei progetti speciali ne impone un attento riesame, in modo che risulti privilegiata la capacità del progetto di rompere nodi strutturali di carattere fondamentale, generando benefici ad una molteplicità di settori e/o ad una pluralità di regioni. In questo ambito, la posizione attribuita alla « Cassa » dalla legge n. 183, mentre da un lato evita la dispersione del patrimonio tecnico e di esperienze accumulate, dall'altro lato le consente di operare — liberata da molte funzioni progressivamente accumulate nei suoi venticinque anni di attività — con sempre maggiore efficacia e snellezza, coerentemente con la concezione di fondo che ne aveva determinato la costituzione.

10. — Il criterio generale cui si ispira il presente documento programmatico è quello della massima trasparenza delle scelte, in piena coerenza con la nuova impostazione che restituisce alla « Cassa » il ruolo di organismo di attuazione e riconosce alle regioni meridionali un ampio quadro di partecipazione fin dal momento della formulazione delle politiche e delle direttive. Tale criterio ha trovato applicazione in particolare per quanto riguarda i progetti speciali e le direttive per l'industrializzazione.

La revisione dei progetti speciali già approvati dal CIPE è stata effettuata con riferimento ai loro contenuti ed alla loro efficacia in relazione agli obiettivi generali e specifici di sviluppo del Mezzogiorno — delineati nelle pagine precedenti — allo scopo di dare chiarezza tecnica e specificità di contenuti economici e temporali agli obiettivi attribuiti ai progetti, in modo da rendere trasparenti e motivate le scelte dell'organo di attuazione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da questa revisione di contenuti risulta accentuata, rispetto alle impostazioni precedenti, la finalizzazione produttivistica dei progetti speciali già approvati.

Per quanto riguarda *i nuovi progetti speciali*, tre criteri di massima hanno orientato la scelta dei temi da porre allo studio: *a)* i riflessi che gli interventi possono esercitare sulla situazione occupazionale, sull'obiettivo del riequilibrio delle zone interne, e sui conti con l'estero; *b)* l'esigenza di riconsiderare la tendenza, finora prevalsa, di conferire ai progetti speciali contenuti soprattutto infrastrutturali, e di dare di conseguenza maggiore spazio ai progetti di natura promozionale; *c)* il grado di integrabilità dei nuovi progetti con altre iniziative, in corso o previste, da parte delle Regioni, dello Stato e di altri enti pubblici e privati.

Per quanto riguarda la politica di incentivazione della industria, il programma stabilisce che l'ammissione agli incentivi non avvenga in modo indiscriminato, ma obbedisca a criteri selettivi predeterminati, che privilegino le attività « nuove » in grado di acquisire autonoma capacità competitiva. Si prevede invece la sospensione degli incentivi per quelle attività già largamente presenti nel sistema meridionale, che trovano nel mercato locale o in altri fattori un elemento sufficiente per il loro sviluppo e che perciò godono di una vera e propria protezione nei confronti di attività analoghe realizzate altrove. Le stesse ragioni di scarsa dipendenza dalle condizioni ambientali, insieme con la considerazione dei modesti effetti in termini di occupazione, hanno suggerito la sospensione degli incentivi per talune altre attività industriali di base, come la petrolchimica.

La politica di incentivazione monetaria non può naturalmente proporsi come strumento compensativo della mancanza di elementari infrastrutture. Per questa ragione, la predisposizione di infrastrutture per l'industrializzazione costituisce un complemento indispensabile — insieme con le nuove azioni promozionali — della politica di incentivazione. Allo stesso tempo è uno strumento per orientare la dislocazione del-

le attività industriali nel Mezzogiorno. In questo senso, può impedire la dispersione delle attività sul territorio e gli inconvenienti che questa comporta, e può indirizzare la localizzazione verso particolari aree, con finalità di riequilibrio territoriale nell'ambito del Mezzogiorno. Al riguardo, il programma stabilisce di favorire la localizzazione delle nuove iniziative lungo le direttrici di sviluppo oggetto dei progetti speciali per le zone interne e nelle aree metropolitane. Il criterio generale innovativo che emerge dal programma è che la realizzazione delle infrastrutture industriali non può essere fine a se stessa, ma va strettamente collegata alla localizzazione di ben definite iniziative, munite del parere di conformità del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno o approvate dal CIPE, e *sempre che le stesse risultino o già avviate o di sicuro avvio.*

11. — Un importante vincolo del programma è costituito dalle scarse risorse finanziarie impegnabili. In riferimento alla loro inadeguatezza, riconducibile anche al processo di inflazione in atto, una fondamentale esigenza da non disattendere — tenuto conto delle scelte programmatiche effettuate — è quella di procedere ad una programmazione operativa che dia risalto al momento della spesa più che a quello dell'impegno, senza peraltro privilegiare indebitamente la rapidità dell'erogazione a scapito della qualità e composizione della spesa. A tal fine verranno individuati, attraverso l'aggiornamento annuale, i precisi termini della spesa da effettuare nell'anno, nel quadro degli obiettivi programmatici dei singoli progetti speciali e dell'intervento infrastrutturale connesso all'industrializzazione, riferiti all'ammontare complessivo delle risorse disponibili.

Il momento della spesa deve risultare privilegiato per ridurre e, al limite, evitare l'immobilizzo di risorse finanziarie per interventi la cui attuazione si riscontri più lenta del previsto. In questa ottica, nell'impostare il quadro dei fabbisogni si terrà conto anche dell'esperienza fatta nel quinquennio trascorso sulla capacità di

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

passare dalla fase di impegno a quella di spesa.

In concreto, il finanziamento degli interventi dovrà avvenire secondo i seguenti criteri:

a) determinazione di un preciso quadro di obiettivi tecnici con individuazione di fattibilità dei singoli interventi e predisposizione degli studi, delle indagini, degli elaborati progettuali, di massima ed esecutivi, in modo da disporre di un ampio archivio « progetti »;

b) assunzione di un arco temporale prefissato di due anni (1° gennaio 1977 - 31 di-

cembre 1978) entro il quale collocare un programma di interventi da avviare fisicamente a realizzazione per ciascuno dei due anni e con copertura finanziaria certa;

c) previsione di un programma annuale di spesa includente la sola quota di spesa ricadente nell'anno per i nuovi interventi avviabili a realizzazione nello stesso periodo, più le spese derivanti dalle opere avviate negli anni precedenti;

d) verifica alla fine del primo anno sia delle opere concretamente avviate sia delle spese effettive con conseguente aggiornamento del programma di interventi.

CAPITOLO II

PROGETTI SPECIALI

ASPETTI GENERALI

1. — Secondo il dettato dell'art. 1 della legge n. 183 del 1976, oggetto del programma sono, tra l'altro, sia i progetti speciali (lettera *a* ed *e*), sia i progetti regionali di sviluppo (lettera *d*). I progetti speciali e i progetti regionali costituiscono azioni convergenti verso obiettivi comuni e vanno quindi considerati confluenti in un unico sistema di interventi.

2. — La legge n. 183 attribuisce ai Progetti Speciali un ruolo significativo nella programmazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. La loro natura di interventi organici diretti a rimuovere le principali strozzature che ostacolano lo sviluppo economico e sociale delle regioni meridionali ne fa uno strumento fondamentale della programmazione. Inoltre, l'ampiezza dei possibili campi di azione quali indicati dall'art. 8 delle legge n. 183 — rende l'intervento straordinario realizzato mediante progetti speciali particolarmente idoneo a dare efficace attuazione alle scelte programmatiche più generali.

In quanto strumento di programmazione dell'intervento nel Mezzogiorno, i progetti debbono essere strettamente coerenti con le linee direttive, gli obiettivi generali e specifici e le altre forme di intervento indicate nel Programma medesimo.

Per garantire tale coerenza, l'art. 1 della legge n. 183 prescrive che nel Programma Quinquennale si proceda non solo all'elencazione ed alla descrizione dei progetti speciali da realizzare (lettera *a*), ma anche all'aggiornamento ed alla revisione

dei progetti speciali già approvati (lettera *e*). La verifica dei progetti speciali già approvati (par. 4-9) e l'analisi di nuovi progetti speciali (par. 10-15) sono sviluppati sulla base di alcuni criteri di massima desunti dalla legge e dagli obiettivi generali del programma, che costituiscono utili punti di riferimento per la valutazione del contenuto dei singoli progetti e della loro rispondenza alle finalità perseguite dal legislatore. Le indicazioni e gli orientamenti che sono emersi dalle verifiche e dalle analisi sono il frutto di una concorrente azione del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, del Ministro per il Bilancio e la programmazione economica, del Comitato dei rappresentanti delle Regioni e della Commissione Parlamentare.

3. — I Progetti Speciali approvati dal CIPE a tutto il 1975, in esecuzione della legge n. 853 del 1971, sono riconducibili ai seguenti sei settori:

- schemi idrici intersettoriali;
- irrigazione;
- promozione di produzioni agricole e zootecniche;
- attrezzatura del territorio;
- riequilibrio di zone interne;
- altri progetti.

Si riporta qui di seguito l'elenco dei singoli progetti speciali, raggruppati secondo i settori indicati:

a) *Progetti Speciali per gli schemi idrici intersettoriali:*

- Schemi idrici intersettoriali di Puglia e Basilicata (P.S. 14).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

— Schemi idrici intersettoriali della Sardegna (P.S. 25).

— Schemi idrici intersettoriali della Calabria (P.S. 26).

— Piano acque Sicilia e progetto per gli schemi idrici intersettoriali della Sicilia (P.S. 30).

— Schemi idrici intersettoriali del Lazio, Abruzzo, Marche, Campania e Molise (P.S. 29).

— Utilizzazione intersettoriale delle acque del Biferno nella Regione Molise (P.S. 15).

— Attività di ricerca applicata ai problemi idrici di interesse comune allo sviluppo dei progetti speciali per gli schemi idrici intersettoriali.

b) *Progetto speciale per lo sviluppo dell'irrigazione nel Mezzogiorno* (P.S. 23)

c) *Progetti Speciali promozionali nel settore agricolo e zootecnico:*

— Produzione intensiva di carne nel Mezzogiorno (P.S. 4/10).

— Sviluppo dell'agrumicoltura in Sicilia, Calabria e Basilicata (P.S. 11).

— Forestazione a scopi produttivi nel Mezzogiorno (P.S. 24).

d) *Progetti Speciali per l'attrezzatura del territorio:*

— Realizzazione del 1° lotto funzionale del Porto-Canale industriale di Cagliari (P.S. 1).

— Realizzazione di infrastrutture nella zona sud-orientale della Sicilia (P.S. 2).

— Disinquinamento del Golfo di Napoli (P.S. 3).

— Attrezzatura per l'assetto territoriale del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria (P.S. 22).

e) *Progetti speciali per il riequilibrio di zone interne:*

— Realizzazione del sistema viario interregionale per la integrazione e lo sviluppo della Campania interna (P.S. 21).

— Realizzazione della strada mediana transcollinare aprutina nelle Marche, Abruzzo e Molise (P.S. 12).

— Realizzazione della direttrice interregionale dorsale appenninica Rieti-Benevento (P.S. 28).

f) *Altri progetti:*

— Approvvigionamento idrico-potabile delle Isole Elba e Giglio (P.S. 16).

— Attrezzature di approdi turistici sul Tirreno e Adriatico Meridionale (P.S. 17 e 18).

— Sviluppo agro-turistico della Sila, Serre ed Aspromonte (P.S. 19).

— Valorizzazione turistica dei Monti della Duchessa e del Velino (P.S. 20).

— Realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno (P.S. 27).

REVISIONE E AGGIORNAMENTO DEI PROGETTI SPECIALI GIÀ APPROVATI

4. — La revisione e l'aggiornamento dei progetti speciali già approvati è stata effettuata in base ai criteri indicati dallo stesso art. 1° della legge n. 183. In particolare, la legge dispone che si faccia riferimento soprattutto *ad obiettivi da conseguire, all'attività avviata, ai tempi di realizzazione ed alle priorità da osservare a livello tecnico-esecutivo, ed alle dimensioni finanziarie.* In via preliminare tuttavia sono stati tenuti presenti i requisiti che un progetto deve *possedere per essere qualificato « speciale »*, nonché i criteri di validità derivanti da una politica economica diretta allo sviluppo del Mezzogiorno.

Inoltre, sono stati adottati alcuni fondamentali criteri-selettivi che hanno consentito una prima revisione del contenuto dei singoli progetti speciali e della loro efficacia nel perseguimento degli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario.

La revisione e l'aggiornamento compiuti in questa sede rappresentano, più che un atto conclusivo, l'avvio di un processo che

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prosegue con gli aggiornamenti annuali anche in coordinamento con altri programmi settoriali. A tal fine la Cassa per il Mezzogiorno predisporrà, per ciascun progetto speciale, entro i termini di tempo specificati da apposite direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, gli elaborati tecnici corredati da elementi conoscitivi — quali gli effetti diretti ed indotti sull'occupazione, sul reddito e la bilancia dei pagamenti; le dimensioni finanziarie per il completamento; il diagramma temporale degli stati di avanzamento, ecc.; — necessari per una valutazione accurata dei progetti, anche in termini di benefici e costi sociali. Tali elementi conoscitivi appaiono indispensabili, tra l'altro per assicurare un adeguato ruolo di presenza e di iniziativa alle Regioni, sia nella fase di impostazione che in quella di gestione operativa dei progetti speciali. Occorre infatti dare chiarezza tecnica e specificità di contenuti economici, temporali e territoriali agli obiettivi attribuiti ai progetti, che solo da un'esauriente elaborazione tecnica traggono tutti gli elementi per rendere « trasparenti » e « motivate » le scelte dell'organo di attuazione. E' il punto di partenza necessario, in primo luogo, per raccordare l'azione della Cassa nel campo dei progetti speciali con l'intervento regionale (progetti regionali di sviluppo), con l'intervento nel campo degli incentivi e delle infrastrutture industriali e con l'azione ordinaria dello Stato; e, in secondo luogo, per procedere alla stima degli effetti complessivi di reddito e di occupazione che la realizzazione dei progetti stessi comporterà nell'area meridionale.

5. — Alla luce sia della rispondenza alla definizione stessa di progetto speciale, sia della maggiore o minore efficacia rispetto agli obiettivi generali, sia infine della applicazione dei criteri selettivi summenzionati — e strettamente rispondenti al disposto della legge — è stato possibile per venire a scelte consapevoli e razionali. Sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione parlamentare per il Mezzogiorno e dal Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, si è giunti alla selezione dei pro-

getti speciali da avviare a compimento ed alla qualificazione, riqualificazione o ridimensionamento, anche in termini temporali, degli obiettivi da realizzare, rispetto a quelli a suo tempo stabiliti o non sufficientemente chiariti.

6. — La prima verifica, di carattere preliminare, si basa sulla definizione di progetto speciale quale si ricava dalla legge n. 183 (in particolare dall'art. 8).

Gli elementi essenziali di tale definizione sono il carattere intersettoriale dei progetti speciali, nonché la natura interregionale, o il rilevante interesse nazionale. Si è proceduto anzitutto a verificare il grado di rispondenza del contenuto dei progetti già approvati a tali requisiti. Taluni progetti, nella loro attuale configurazione non sono in possesso dei requisiti richiesti per qualificarli come « speciali ». Si tratta, infatti, di complessi di opere che, pur presentando un indubbio interesse, non rispondono al criterio del rilevante interesse nazionale o interregionale né presentano un carattere così marcatamente intersettoriale da giustificare l'inclusione tra i progetti speciali secondo l'art. 8 della legge n. 183. Si è pertanto ritenuto di escludere tali progetti dall'intervento straordinario.

Le esclusioni riguardano i seguenti progetti:

— approvvigionamento idrico-potabile delle Isole Elba e Giglio (P.S. 16);

— attrezzatura di approdi turistici sul Tirreno e Adriatico meridionale (P.S. 17 e 18);

— sviluppo agro-turistico della Sila, Serre e Aspromonte (P.S. 19);

— valorizzazione turistica dei Monti della Duchessa e del Velino (P.S. 20);

— realizzazione di attrezzature sportive nel Mezzogiorno (P.S. 27).

Si tratta in genere di progetti i cui obiettivi sono limitati ad ambiti territoriali molto circoscritti. Di conseguenza, il giudizio sulla validità degli interventi in essi previsti e le decisioni circa la loro realizzazione eventuale sono rimessi alle Regioni e alle Amministrazioni centrali interessate.

Ai progetti di cui è stata confermata la validità generale ai fini della revisione e dell'aggiornamento sono stati applicati criteri di valutazione rappresentati, per ciascun progetto, dal grado di rispondenza agli obiettivi generali dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dalla capacità di concorrere al perseguimento di tali obiettivi.

In particolare, i due obiettivi ai quali fondamentalmente si è fatto riferimento sono l'occupazione e la bilancia dei pagamenti. Come si è detto questa valutazione dovrà essere ulteriormente approfondita in sede di aggiornamento annuale del programma, facendo riferimento, per quanto riguarda l'obiettivo dell'occupazione, al parametro della occupazione permanente; e per quanto riguarda il riequilibrio dei conti con l'estero, ai riflessi sia sulla capacità di esportare sia sulla propensione all'importazione che la realizzazione del progetto speciale potrà determinare. La Cassa dovrà pertanto fornire anche le analisi conoscitive idonee a permettere un apprezzamento degli effetti diretti ed indiretti esercitati da ciascun progetto speciale, o gruppi di progetti, sulla bilancia dei pagamenti.

Per i progetti confermati, inoltre, la revisione ha tenuto conto di ulteriori criteri di valutazione, quali l'influenza sul livello di produttività del lavoro nell'area in cui il progetto speciale esercita i suoi effetti, il contributo ad una migliore utilizzazione del territorio e gli obiettivi di ordine sociale perseguibili attraverso il progetto.

7. — I due criteri « tempi di realizzazione e priorità a livello tecnico-esecutivo », indicati dall'art. 1 della legge n. 183, attengono in primo luogo al profilo temporale ed in particolare agli intervalli che necessariamente intercorrono tra il momento decisionale, l'inizio della spesa e l'esplicazione dei primi effetti. La corretta valutazione delle difficoltà obiettive attinenti all'aspetto progettuale ed esecutivo, ed al loro inevitabile riflesso cronologico, è anche esso un presupposto di importanza fondamentale per effettuare scelte razionali, e deve collegarsi ai benefici previsti ed ai relativi costi, nonché agli obiettivi perseguibili. La

maggior informazione che la Cassa dovrà fornire circa questo aspetto per i singoli progetti speciali, consentirà anche una migliore utilizzazione delle disponibilità finanziarie complessive, destinate a questa voce, in relazione alla situazione economica generale ed ai vincoli che ne derivano. Si tratta di un elemento di notevole rilevanza per una programmazione che si riferisca ai flussi di spesa più che agli impegni, come è necessario fare tenuto conto dell'alto livello di disoccupazione nel Mezzogiorno.

8. — Infine, le dimensioni finanziarie costituiscono un ulteriore elemento di valutazione ai fini dell'aggiornamento e della verifica, non inteso come livello assoluto della spesa che il progetto speciale comporta ma come puntuale confronto tra costi complessivi previsti o prevedibili e benefici attesi. Anche in una situazione difficile come l'attuale, non è infatti economicamente accettabile che il criterio delle dimensioni finanziarie si traduca in un ordine di priorità basato negativamente sul livello assoluto della spesa che il singolo progetto speciale comporta.

Si è ritenuto che il riferimento della legge al criterio delle dimensioni finanziarie risponda all'esigenza di una utilizzazione ottimale delle scarse risorse finanziarie disponibili, nel senso di privilegiare i progetti per i quali l'entità dei benefici rispetto ai costi è più elevata. Pertanto, il criterio presuppone una stretta connessione con gli obiettivi economico-sociali dei progetti ed un'analisi tendente a qualificare i benefici attesi da porre in relazione con i costi previsti (non limitati al solo onere finanziario per il settore pubblico, ma anche inclusivi di eventuali « costi sociali »). Una valutazione corretta dei progetti speciali sotto questo profilo presuppone un'analisi approfondita del tipo « costi-benefici », la cui realizzazione da parte della Cassa è quanto mai necessaria. Ciò appare particolarmente importante nell'attuale momento economico italiano. E' indispensabile, in una fase di contenimento della domanda globale in generale e della spesa pubblica in particolare,

conoscere quanto più esattamente possibile la produttività delle diverse componenti della spesa pubblica e dei possibili impieghi alternativi delle somme stanziare, sia sotto il profilo del reddito, sia sotto quello della occupazione, sia sotto quello dell'interscambio con l'estero.

9. — In relazione ai criteri illustrati, si è proceduto alla valutazione dei progetti speciali raggruppati per classi omogenee.

9.1 — *I Progetti Speciali per gli schemi idrici intersettoriali*

1. — L'utilizzazione razionale delle risorse idriche è una condizione essenziale per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno: alla disponibilità di acqua sono infatti subordinati tanto la modernizzazione dell'agricoltura e lo sviluppo dell'industria, quanto il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione.

Negli ultimi venticinque anni, l'impegno per l'acquisizione di risorse idriche, perseguito con l'intervento straordinario, si è concretato in un cospicuo incremento delle disponibilità. Tuttavia, la crescita molto rapida dei fabbisogni ed il loro frequente manifestarsi in aree diverse da quelle dove esistevano margini di capacità, non hanno permesso di raggiungere l'equilibrio fra fabbisogni e disponibilità. Di qui le carenze molto gravi che sono oggi riscontrabili per tutti gli impieghi di acqua: civili, agricoli e industriali.

A fronte di queste carenze, e del prevedibile sviluppo ulteriore dei fabbisogni, si pongono le difficoltà di reperire nuove disponibilità. Da un lato, le risorse di acquisizione più agevole sono ormai in buona parte sfruttate; dall'altro il ricorso a soluzioni non convenzionali, come la dissalazione, sembra essere precluso dall'alto costo dell'energia. In questa situazione, i programmi per l'acquisizione di nuove risorse idriche risultano inevitabilmente molto impegnativi.

2. — I progetti speciali per gli schemi idrici intersettoriali rispondono dunque ad

una esigenza fondamentale ed indifferibile. D'altra parte, la rispondenza della formula del progetto speciale alla natura dei problemi sollevati dall'acquisizione di nuove risorse idriche deriva dal fatto che:

a) a nuove disponibilità sono interessati settori diversi di utilizzazione;

b) la combinazione ottimale delle disponibilità con le utilizzazioni comporta in molti casi soluzioni interregionali;

c) la pluralità dei soggetti interessati all'uso dell'acqua richiede una forte azione coordinata.

Se il carattere dell'interregionalità non sussiste ovviamente per i progetti relativi alla Sardegna e alla Sicilia, negli altri progetti questo carattere è presente insieme con quelli dell'intersettorialità e della pluralità dei soggetti interessati all'uso dell'acqua. Così è del progetto per la Puglia e la Basilicata, che combina le disponibilità prevalentemente ubicate in quest'ultima Regione con le vaste utilizzazioni pugliesi; è il caso altresì delle acque molisane del Biferno interconnesse con utilizzazioni campane, mentre acque pugliesi sono, a loro volta, interconnesse con utilizzazioni del Molise; è il caso delle acque abruzzesi del Sangro destinate in parte alla Campania, mentre acque campane (Volturno-Calore) sono interconnesse al sistema distributivo della Puglia. A sua volta il sistema idrografico laziale può soddisfare i bisogni della Campania (collegamento Garigliano-Volturno, oggi agente in senso inverso per finalità idroelettriche). La stessa Calabria è interessata per alcuni suoi fabbisogni irrigui a disponibilità lucane.

3. — La ulteriore revisione, cui i progetti speciali di questo gruppo vanno sottoposti, deve dunque riguardare non tanto la loro validità o legittimazione, quanto i loro contenuti.

Essa deve tendere ad una definizione di obiettivi aderenti alle decisioni in materia di assetto del territorio e deve tendere egualmente alla previsione delle linee di demarcazione tra azione straordinaria ed azio-

ne ordinaria. E' infatti necessario evitare, in primo luogo, il rischio che le risorse idriche assicurate dall'azione straordinaria non abbiano un impiego tempestivo ed adeguato per carenze dell'azione ordinaria. Si deve in secondo luogo evitare che i progetti speciali finiscano per essere sostituiti di interventi che competono all'azione ordinaria, regionale o statale. E' necessario pertanto che tra l'intervento straordinario della Cassa, quello delle Regioni, e l'azione ordinaria si instaurino rapporti di stretta complementarietà onde assicurare tempestivo e funzionale utilizzo delle grandi risorse approntate attraverso i progetti speciali.

Un'ulteriore linea di verifica concerne il quadro istituzionale e l'organizzazione della gestione delle acque. In ordine a questo problema — fermo restando l'obbligo di trasferimenti ai soggetti destinatari ai sensi dell'art. 6 della legge n. 183 — il progetto speciale deve farsi carico altresì dell'elaborazione di adeguati modelli gestionali con il determinante contributo propositivo delle Regioni. Anche a tal fine, pare opportuno che gli schemi idrici siano formulati, fin dal loro avvio, con riferimento ad ambiti territoriali tali da consentire successivamente una gestione unitaria ed intersettoriale del patrimonio idrico. Inoltre, contestualmente all'avvio delle grandi opere infrastrutturali saranno definite e coordinate con le Regioni e con gli altri enti locali competenti, le responsabilità e le soluzioni organizzative ed amministrative della gestione.

4. — Una ulteriore esigenza che deve essere assicurata riguarda l'omogeneità di contenuto dei progetti speciali considerati in questo gruppo. A tal fine, si deve procedere alla unificazione della metodologia operativa dei progetti speciali per gli schemi idrici intersettoriali che sono da concepirsi come un unico progetto speciale per l'intero Mezzogiorno. Le azioni per l'acquisizione di nuove risorse idriche saranno rivolte alla realizzazione delle grandi opere di accumulo e di adduzione, escludendo le reti di distribuzione interne agli abitati e le reti fognarie, e intervenendo sugli impianti

di depurazione che diano luogo al riciclaggio delle acque reflue o a salvaguardia di fonti idriche. Di conseguenza, per ragioni di complementarietà tra i diversi interventi e per evitare il rischio che alle maggiori disponibilità idriche non corrisponda un tempestivo adeguamento delle reti idriche e fognanti (con le ben note conseguenze negative sul piano delle condizioni igienico-sanitarie), i progetti regionali e l'intervento ordinario dovranno assicurare una adeguata azione in questo campo affinché sia garantita comunque l'utilizzazione ottimale delle risorse idriche e degli investimenti. La realizzazione di tali opere potrà essere ricompresa, ove possibile, anche nei completamenti di cui agli artt. 6 e 7 della legge n. 183.

Inoltre, gli interventi dovranno tenere conto, per quanto possibile, delle conclusioni del piano De Marchi, che il Parlamento ha valutato positivamente per gli effetti che esso produce sia ai fini del reperimento delle risorse idriche sia ai fini della conservazione idrico-geologica del territorio.

9.2 — *Il Progetto speciale per lo sviluppo dell'irrigazione*

Il progetto per lo sviluppo dell'irrigazione si pone in termini di complementarietà con i progetti per gli schemi idrici intersettoriali.

Con l'esecuzione di reti di adduzione e distribuzione dell'acqua ad aree suscettibili di valorizzazione irrigua e con la promozione in tali aree delle attività agricole più confacenti, vi è la possibilità di dare una soluzione unitaria al problema dell'impiego razionale delle nuove disponibilità idriche in un importante settore di utilizzazione.

D'altra parte, il conseguimento degli obiettivi di trasformazione irrigua potrà risultare — sulle superfici interessate — nel contenimento o nell'inversione della tendenza al declino dell'occupazione agricola.

L'esperienza compiuta in varie aree, e in particolare nel Metaponto, dimostra che

un'oculata selezione delle produzioni agricole da avviare può portare quanto meno al consolidamento ed alla stabilizzazione dei livelli occupazionali esistenti; ed ha effetti di rilievo sul piano di una più uniforme distribuzione del lavoro nell'arco annuale, attenuando il grado di stagionalità delle lavorazioni, spesso all'origine di quelle incertezze e discontinuità nella formazione del reddito che costituiscono una delle motivazioni principali dell'esodo dall'agricoltura. Nella misura in cui si attribuisce importanza all'obiettivo occupazionale, il progetto speciale per lo sviluppo dell'irrigazione assume una posizione di rilievo che deve esplicitarsi anche attraverso il recupero di terre abbandonate e l'espansione delle coltivazioni.

Naturalmente, la realizzazione degli interventi previsti dal progetto speciale non può essere fine a se stessa ma comporta necessariamente la valorizzazione dei territori interessati all'introduzione degli ordinamenti irrigui attraverso la trasformazione agraria delle aziende interessate. Il progetto per l'irrigazione pone problemi che si riscontrano anche nei progetti speciali di promozione agricola: in primo luogo il problema dei vincoli generali posti dalla politica agricola nazionale e comunitaria. Uno sforzo promozionale e di sviluppo, infatti, in così vasti comparti dell'agricoltura del Mezzogiorno e del Paese presuppone scelte e indirizzi di politica agricola coerenti con le finalità dell'intervento straordinario. In assenza di tale presupposto, sarebbe difficile non solo orientare l'agricoltura meridionale verso una maggiore produttività e concorrenzialità, ma anche semplicemente arrestarne il progressivo deterioramento. E' pertanto necessario che l'intervento incentivante e promozionale sia subordinato a precisi vincoli programmatici emergenti da scelte strategiche di mercato, prefissate ed individuate a livello di grandi aree geografiche. A tal fine, è essenziale il ruolo non solo del Parlamento e del CIPE, ma anche delle Regioni a cui spettano le scelte di politica dello sviluppo del settore agricolo-alimentare. D'altra parte, il legislatore ha considerato prioritarie le esigenze dell'agricol-

tura, talché gli stanziamenti stabiliti dall'art. 7 della legge 183 del 1976 dovrebbero essere utilizzati soprattutto per finanziare i progetti regionali riguardanti lo sviluppo agricolo.

Pertanto l'efficacia dell'intervento nel settore dell'irrigazione è condizionata da una profonda trasformazione dell'azienda agricola, alla quale deve mirare la politica agricola delle Amministrazioni statali e delle regioni, quale sta emergendo dai provvedimenti attualmente in corso di attuazione o allo studio. Con tale politica, gli interventi straordinari (sia rientranti nel progetto irrigazione sia nei progetti speciali di promozione agricola) debbono porsi in relazione di stretto coordinamento, sia tecnico sia temporale.

Il progetto irrigazione dovrà essere rivolto alla valorizzazione delle risorse e delle suscettibilità di sviluppo irriguo anche di più limitati territori nelle zone collinari ed interne.

Il progetto irrigazione si pone in stretta correlazione con i progetti regionali di sviluppo destinati alla valorizzazione aziendale e interaziendale da promuovere nell'ambito dell'art. 7 della legge n. 183, con i quali pertanto si lega integralmente. Solo nei rispettivi contenuti operativi, ma non negli obiettivi comuni, è possibile distinguere tra interventi per distribuzione idrica e dotazione di infrastrutture essenziali per la trasformazione dell'agricoltura (difesa idraulica - elettricità), e le azioni per la valorizzazione fondiaria e la conversione aziendale, nonché per la trasformazione e la commercializzazione dei nuovi prodotti.

La compenetrazione dei due aspetti è tale che — a stretto rigore — le opere di distribuzione idrica e di infrastruttura dovranno tener conto del tipo di sviluppo agricolo, onde graduare anche il tipo di impianto idrico e l'entità della infrastruttura e riferirsi, soprattutto, alla maglia fondiaria quale risulterà dalle azioni di accorpamento aziendale o di associazionismo fondiario, in relazione all'instaurarsi dei diversi ordinamenti. Tutto ciò in pratica ora non avviene e l'impianto idrico, come le infrastrutture di servizio, costituiscono una do-

tazione media, dotata di una certa elasticità per corrispondere a variabilità di impiego. La valorizzazione fondiaria segue poi impulsi spontaneistici, ed è certo fortemente condizionata da una serie di fattori, tra i quali prevalgono le ragioni di mercato e le capacità imprenditoriali e finanziarie dei singoli agricoltori.

Vi è quindi da perseguire una gestione comune dei due momenti, proseguendo ed intensificando l'azione intrapresa.

Sul piano istituzionale la legge n. 183 ha reso possibile conciliare l'azione dell'amministrazione centrale che promana dal progetto speciale, con la responsabilità primaria della Regione che si estrinseca concretamente, anche in via straordinaria e aggiuntiva, attraverso i progetti regionali di sviluppo.

I preannunciati provvedimenti del piano agricolo-alimentare rappresentano altresì una prospettiva programmatica operativa che richiede un rigoroso coordinamento con il presente programma.

9.3 — *I Progetti Speciali di promozione agricola*

I tre progetti speciali di promozione agricola si pongono, insieme con l'altro per lo sviluppo dell'irrigazione, come strumenti operativi per il potenziamento di alcuni dei più delicati settori dell'agricoltura meridionale: settori che sono oggi nettamente sottodimensionati (carne e forestazione), o che pur avendo raggiunto una dimensione rilevante, come nel caso dell'agrumicoltura, pongono problemi di ristrutturazione e riqualificazione produttiva. Di questi progetti, due (quello della carne, d'ora in poi denominato progetto speciale per la zootecnia, e quello della forestazione) hanno una loro autonomia funzionale; il terzo, quello relativo all'agrumicoltura, si prefigge funzioni integrative nei confronti delle attività previste dai Regolamenti comunitari.

Col promuovere attività produttive economicamente vitali, questi progetti potranno avere effetti assai rilevanti sulla bilancia commerciale: dalla produzione agruma-

ria, infatti, deriva uno dei massimi contributi alle esportazioni ortofrutticole italiane, mentre per le produzioni di carne e di legname per usi produttivi è particolarmente grave la tributarietà verso l'estero del nostro Paese.

I progetti per la zootecnia e per la forestazione possono inoltre assolvere un'importante azione di riequilibrio territoriale: il primo, potendo agire sulla produzione di bestiame da ristallo in territori di montagna e collina scarsamente coltivati, ed operando il secondo esclusivamente in tali territori. A tale proposito appare opportuno che la revisione di questi due progetti accentui ulteriormente l'impegno nelle zone interne e di montagna, assicurando al tempo stesso uno stretto collegamento tra i due progetti.

Il progetto per la forestazione, infine, potrà avere importanti riflessi sull'azione di difesa del suolo.

L'importanza di questi progetti promozionali, in relazione anche all'attuale situazione economica nazionale, ha posto al di là di ogni discussione la necessità di una loro conferma. Si dovrà pertanto procedere ad un coordinamento sempre più stretto con le politiche e le norme di attuazione nazionali e regionali in materia, nonché con i regolamenti comunitari. A tal fine, i progetti in questione debbono mantenere un certo grado di flessibilità che consenta loro di salvaguardare il carattere di aggiuntività e di complementarietà con gli interventi ordinari attualmente in corso di elaborazione o che verranno adottati. Inoltre, si dovrà accentuare per tali progetti l'azione di sperimentazione e l'ulteriore approfondimento anche per quanto riguarda i modelli gestionali, predisponendo quei servizi la cui insufficienza spesso si rivela un nodo fondamentale capace di ridurre significativamente l'efficacia dell'intervento nelle sue forme tradizionali.

Il progetto per l'agrumicoltura sarà completato con riferimento ai soli impegni di spesa ammissibili fino al 1980 ed esteso a tutte le Regioni meridionali nel rispetto dei vincoli di vocazione agrumicola e di efficienza produttiva.

Il progetto per la zootecnia viene integrato con l'inclusione del comparto avicunicolo, alla condizione che le iniziative da incentivare siano a carattere agricolo, ovvero si attuino attraverso sistemi di integrazione verticale a prevalente matrice agricola a iniziative di imprese agricole familiari, di enti di sviluppo o di società in cui rimanga prevalente la quota dei produttori agricoli e degli enti pubblici. Comunque l'obiettivo deve essere quello di conseguire le condizioni per garantire almeno al 50% l'approvvigionamento diretto dei mangimi necessari.

Per conseguire poi l'obiettivo di una zootecnia nel Mezzogiorno più autosufficiente perché strettamente legata alla matrice agricola, è necessario evitare di agevolare, con incentivi previsti per le iniziative industriali, allevamenti « senza terra » di consistenti dimensioni, nel settore suinicolo e nel settore bovino.

La concessione di incentivi industriali alle iniziative in argomento deve essere pertanto limitata ai soli casi in cui l'attività di allevamenti assuma un ruolo complementare nei riguardi dell'attività di trasformazione: tale limitazione tra l'altro produce l'effetto di attrarre verso l'agricoltura anche operatori extra agricoli disposti ad acquisire la necessaria base aziendale con l'apporto di imprenditorialità e capitale, fattori entrambi che potranno determinare quel salto di qualità di cui l'agricoltura ha estremo bisogno.

9.4 — I Progetti Speciali per l'attrezzatura del territorio

1. — Sono considerati in questo gruppo quei progetti speciali che si propongono di incidere sul territorio al fine di migliorare le ricettività agli insediamenti produttivi e le condizioni di vita delle popolazioni che vi risiedono.

2. — I due progetti speciali per l'assetto territoriale della zona sud orientale della Sicilia e del versante tirrenico della provincia di Reggio Calabria riguardano interven-

ti connessi rispettivamente all'attuazione delle iniziative industriali previste dal piano chimico e alla realizzazione del Centro Siderurgico di Gioia Tauro. Entrambi i progetti presentano — così come appaiono originariamente concepiti — contenuti polivalenti, in quanto ad essi sono affidate tanto la predisposizione delle infrastrutture generali e specifiche per gli insediamenti produttivi, quanto la realizzazione delle opere di attrezzatura del territorio necessarie a favorire lo sviluppo civile e sociale nonché la diversificazione produttiva.

Si tratta, pertanto, in primo luogo, di operazioni di politica industriale che trovano motivazione nell'esigenza di sviluppare settori strategici dell'economia italiana. I contenuti specifici di queste operazioni, tuttavia, come del resto i tempi di attuazione, debbono discendere dagli obiettivi di sviluppo settoriale stabiliti per l'industria italiana. Si dovranno dunque — per gli interventi di carattere infrastrutturale contemplati nei due progetti — adeguare le caratteristiche ed i tempi di attuazione alle decisioni del CIPE relative agli insediamenti industriali nella Sicilia Sud-Orientale ed in provincia di Reggio Calabria, in base al principio che gli interventi infrastrutturali sono giustificati dagli investimenti produttivi cui si riferiscono.

Nel caso del Porto-Canale di Cagliari, l'obiettivo di sviluppo industriale nell'area interessata è collegato con l'altro dell'integrazione più stretta dell'economia sarda in quella nazionale.

A tal fine, l'iniziativa assume particolare importanza, talché è opportuno pervenire sollecitamente alla realizzazione della infrastruttura, accentuando parallelamente la azione tesa a localizzare i nuovi insediamenti industriali nell'area servita dal porto, per una razionale ed organica utilizzazione del complesso porto-aree industriali. Inoltre, data la rilevanza dell'iniziativa per gli altri nuclei industriali della Sardegna meridionale e centrale, dovranno essere opportunamente coordinati tutti gli interventi per il sistema portuale sardo.

La gestione del porto di Cagliari, infine, comporterà per l'organismo pubblico chia-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mato ad effettuarla, una serie di nuovi compiti e responsabilità. Si dovranno pertanto predisporre strumenti adeguati a garantire una gestione imperniata su criteri di economicità e di effettiva rispondenza alle esigenze del complesso portuale.

3. — Riguardo a questi progetti si procederà ad una revisione che porti ad una rigorosa limitazione delle opere infrastrutturali generali e specifiche a quelle connesse agli insediamenti esistenti agli altri investimenti produttivi ed alla certezza della loro realizzazione; al coordinamento con gli altri progetti speciali e con l'intervento ordinario, con la conseguente allocazione nei progetti speciali acque per la Sicilia e la Calabria degli interventi di captazione, invaso e grande adduzione idrica.

4. — Il Progetto Speciale per il disinquinamento del Golfo di Napoli, concepito inizialmente come un'operazione di tutela ambientale, è venuto ad assumere una portata più ampia, proponendosi come intervento complessivo sulle condizioni igienico-sanitarie della conurbazione napoletana. Si è così raggiunta una dimensione tecnica più confacente; e allo stesso tempo si è configurato un intervento risolutivo in una area dove massimo è il dissesto igienico-sanitario.

Tuttavia, si tratta ancora di un'operazione parziale nell'ambito della problematica più vasta riguardante il complesso delle condizioni economiche, sociali ed urbanistiche dell'area napoletana. Per questa ragione, il progetto per il disinquinamento del Golfo di Napoli va valutato in relazione alle proposte di riassetto dell'area metropolitana di Napoli: esso deve confluire in questa più ampia iniziativa in modo da consentire un migliore coordinamento nella determinazione e nell'esecuzione delle varie azioni.

Dato inoltre il carattere di urgenza dei problemi che il progetto mira a risolvere, è necessario assicurare, anche attraverso l'intervento ordinario, la completezza delle opere fino allo stadio dell'utilizzazione finale. Si dovrà dunque garantire una perfetta

ta complementarietà delle opere, rientranti sia nel progetto speciale per il disinquinamento del Golfo, sia nel progetto speciale per l'area metropolitana di Napoli, sia nei progetti degli schemi idrici interesettoriali. Tale unitarietà dovrà essere assicurata altresì nel momento gestionale, e a tal fine, il progetto speciale si darà carico anche dell'elaborazione, di intesa con la Regione, di adeguati modelli gestionali da proporre ai soggetti destinatari.

Le integrazioni proposte, peraltro, non possono rallentare la realizzazione di tutte le opere in corso di attuazione, sia che rientrino nel progetto speciale per il disinquinamento del Golfo, sia che derivino dall'applicazione della legge 868 del 1973.

9.5 — *I Progetti Speciali per il riequilibrio delle zone interne*

I tre progetti speciali delle direttrici di sviluppo avevano, nei termini in cui erano stati approvati, lo scopo di contribuire — con la realizzazione di assi o sistemi viari — al riequilibrio territoriale, economico e sociale di zone interne caratterizzate da particolare scarsità di risorse, assenza di attività economiche di rilievo e forte impoverimento demografico.

Le motivazioni che avevano condotto alla formulazione di questi progetti speciali — quali emergono dall'elencazione degli obiettivi generali che vi sono considerati — non hanno tuttavia trovato una rispondenza precisa in termini di contenuti operativi. Nella loro definizione essi erano stati limitati alla realizzazione di strutture viarie dalle quali non si possono attendere effetti risolutivi. Si è posto dunque il problema di modificare radicalmente gli obiettivi di questi progetti speciali, attribuendo loro il compito di promuovere lo sviluppo delle zone interessate attraverso azioni capaci di animare in modo più incisivo il disegno di riequilibrio territoriale, anche in deroga al principio generale di coordinare, sotto il profilo temporale, la creazione di infrastrutture — ad esempio in agglomerati minori — con insediamenti industriali. Pertanto, l'oggetto di questi progetti dovrà essere in-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

centrato sulla individuazione delle attività produttive da promuovere o sostenere e sulle localizzazioni produttive e di servizi da realizzare.

Per questi progetti speciali, in definitiva, si dovrà superare la originaria impostazione fondata esclusivamente sulla realizzazione delle grandi infrastrutture viarie, per dare vita a progetti integrati di promozione dello sviluppo per aree omogenee con i seguenti contenuti: individuazione e promozione delle attività produttive con la connessa realizzazione delle necessarie attrezzature infrastrutturali specifiche, di collegamento e di penetrazione allo scopo di agevolare le localizzazioni industriali (anche con riferimento alle maggiori agevolazioni previste per investimenti nelle zone depresse), lo sviluppo turistico, dei servizi civili e dell'agricoltura. A tal fine si punterà — attribuendo un ruolo particolare alle Partecipazioni Statali — ad interventi nel settore industriale, da agevolare con le misure massime consentite; alla valorizzazione di risorse agricole ambientali e turistiche esistenti, allo stretto coordinamento degli interventi nei comparti zootecnico-pastorali e forestale; allo sviluppo delle colture asciutte e dell'artigianato. A tale scopo, si farà leva soprattutto sull'associazionismo, sull'assistenza tecnica e sull'incentivazione assistita, anche per superare la polverizzazione fondiaria e dell'offerta dei prodotti utilizzando gli strumenti e le norme già esistenti quali gli enti di sviluppo, le comunità montane e i piani di zona.

I progetti speciali per le zone interne debbono avere quali obiettivi primari la promozione dello sviluppo e il coordinamento degli interventi sul territorio; essi vanno integrati, pertanto, con la predisposizione di piani di coordinamento e studi di fattibilità aventi carattere di quadro di riferimento — una volta recepiti dalle Regioni e dagli altri enti locali — vincolanti anche ai fini degli investimenti di tutte le Amministrazioni pubbliche e del loro coordinamento, salvaguardando il carattere aggiuntivo dell'investimento straordinario e consentendo solo la immediata realizzazione di quelle opere già programmate e pro-

gettate. Andranno, pertanto, completate prioritariamente quelle direttrici viarie in corso di realizzazione la cui esecuzione consegua il completamento e la funzionalità dei tronchi parzialmente eseguiti nonché il mantenimento dei livelli occupazionali.

Sotto il profilo territoriale, la revisione in termini di contenuti dei tre progetti indicati prevederà un estendimento alle aree depresse e suscettibili di sviluppo della zona bradanica in Basilicata e delle zone interne della Calabria, su indicazione delle due Regioni interessate.

La revisione di questo gruppo di progetti speciali risponde alle esigenze del riequilibrio territoriale e del recupero di risorse e di attività marginali che, oltre a conseguire effetti positivi sull'occupazione, esercitano riflessi benefici per il contenimento del *deficit* alimentare e per la difesa idro-geologica.

NUOVI PROGETTI SPECIALI

10. — Nel campo dei progetti speciali, l'esperienza ha mostrato che tra il momento della decisione politica e quello della spesa — proprio per la complessità tecnico-progettuale della formula — intercorre un tempo non breve. Ne è conseguita la necessità di individuare sollecitamente i nuovi progetti speciali, affinché siano tempestivamente messi allo studio, e ciò indipendentemente dal fatto che le relative opere possano o meno trovare attuazione nel periodo al quale il programma si riferisce.

11. — Nel campo dei nuovi progetti speciali, tenuto conto anche delle limitate disponibilità finanziarie, la scelta dei temi da porre allo studio poteva avvenire attraverso tre vie. La prima, prospettata essenzialmente dal Governo in sede di approvazione della legge n. 183, rispondeva alla logica essenziale del completamento del disegno generale sottostante la realizzazione dei progetti speciali già approvati. I temi riguardavano in concreto il settore del turismo (in un'ottica di tutela dei beni culturali e della loro valorizzazione), il settore della

commercializzazione (specialmente dei prodotti del comparto agricolo ed alimentare) e il settore industriale per quanto riguarda l'attrezzatura di aree e nuclei di sviluppo (anche per la correzione della tendenza alla accentuazione del « dualismo interno » alle aree meridionali e per la migliore utilizzazione del territorio).

La seconda, derivante dal dibattito parlamentare sulla legge n. 183, partiva dalla gravità della situazione socio-economica delle maggiori aree urbane del Mezzogiorno e poneva l'urgenza di un intervento organico e straordinario nelle aree metropolitane di Napoli, Palermo, Catania e Taranto, e di un progetto speciale per il potenziamento delle strutture tecnico-organizzative delle Regioni meridionali.

La terza scaturiva dal disposto dell'art. 8. In tale articolo della legge n. 183, infatti, sono individuate alcune aree di intervento di importanza cruciale, che potrebbero formare oggetto di un incisivo intervento da attuare mediante la predisposizione di appositi progetti speciali: in particolare, nel settore agricolo (promozione e sostegno di forme associative tra piccoli produttori), nel settore dell'utilizzazione e salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, nel settore della ricerca scientifica e della formazione professionale, con finalità sia produttive sia strettamente sociali.

12. — Le indicazioni di cui sopra non possono essere globalmente accolte, in considerazione soprattutto dei vincoli di carattere finanziario.

Il Programma, tenuto conto dei criteri illustrati nel Cap. I, par. 10, accoglie le indicazioni concernenti i seguenti progetti speciali da avviare *ex novo* ai sensi dell'art. 8 della legge n. 183:

a) due progetti speciali per le aree metropolitane di Napoli e Palermo. Il rapporto con la drammatica situazione dell'occupazione delle rispettive zone è di tutta evidenza, specie per la prima; sussistono reali possibilità di integrazione dell'intervento straordinario con iniziative in corso, anche ad opera di altri progetti speciali (come

il disinquinamento del Golfo di Napoli), o con iniziative prevedibili, da parte delle partecipazioni statali, delle Regioni, ecc.;

b) progetto speciale per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, soprattutto agricoli;

c) progetto speciale per la ricerca scientifica applicata, per la cui elaborazione la Cassa si avvarrà della collaborazione del C.N.R.

A questi nuovi progetti speciali si accompagnano, come si è precisato, gli estendimenti dei vecchi progetti speciali riguardanti le zone interne della Basilicata e della Calabria.

13. — Per quanto riguarda le aree metropolitane di Napoli e Palermo non vi è dubbio che la gravità della situazione socio-economica delle due maggiori aree urbane del Mezzogiorno renda urgente un intervento organico e straordinario, in forma coordinata e strettamente integrata con l'azione regionale.

Questi progetti speciali devono affrontare i punti nodali che costituiscono gli ostacoli strategici ad un razionale assetto ed allo sviluppo dell'area.

Il grave *deficit* di posti di lavoro stabili, la drammatica carenza dei servizi civili e lo squilibrio nella disponibilità delle residenze, l'insufficienza e la disorganicità delle infrastrutture (porto, aeroporto, ecc.), l'arretratezza acuta nel settore dei servizi, della distribuzione, del turismo, del tempo libero, rappresentano le caratteristiche emergenti di quel fenomeno di abnorme « congestione » nel quale tutte le analisi condotte hanno ritenuto di poter sintetizzare e riassumere la progressiva degradazione e l'arresto dello sviluppo, soprattutto per quanto riguarda la realtà napoletana.

Il riconoscimento di questi fenomeni di blocco dello sviluppo, che sono a base della degradazione in atto, suggerisce che i progetti speciali per le due aree metropolitane mirino per l'appunto nell'ambito di un disegno organico, alla rimozione dei « punti nodali », utilizzando tutti gli strumenti e le risorse disponibili.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questa prospettiva, i problemi prioritari da affrontare riguardano: a) la occupazione industriale, sia in ordine alla realizzazione di programmi promozionali di ristrutturazione del tessuto industriale (soprattutto in termini di complementarietà e di interdipendenza strutturale e mercantile fra i diversi settori e con l'obiettivo del riequilibrio territoriale), sia in riferimento alla eventuale delocalizzazione ed al riordino delle industrie di base, specie per l'area napoletana; b) il potenziamento infrastrutturale, rivolto all'adeguamento del sistema delle attrezzature portuali e, limitatamente a Napoli, anche delle attrezzature aeroportuali; e al coordinamento con l'azione straordinaria dell'intervento ordinario per la rete dei trasporti; c) la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi attraverso la realizzazione di strutture specializzate di mercato opportunamente accorpate e dislocate per la grande distribuzione.

La risoluzione di tali problemi comporta l'avvio di un processo di pianificazione che, superando la logica dei disegni astratti, consti di definite modalità operative per aggredire i punti strategici di cui si è detto, attraverso una specifica indicazione dei soggetti responsabili, delle risorse disponibili, dei tempi necessari.

Sotto questo profilo attraverso l'intervento ordinario si provvederà anche alla ristrutturazione e alla riorganizzazione delle residenze e dei servizi civili, definendo ed avviando modalità di intervento sui centri storici, con priorità per quelli delle città di Napoli, Palermo e dei Comuni più popolati, in uno con il completamento degli interventi diretti al risanamento igienico-sanitario.

14. — Per quanto attiene al progetto per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti soprattutto agricoli, è fuori dubbio la rispondenza all'esigenza — essenziale per il miglioramento del reddito agricolo — delle riacquisizioni da parte dei produttori delle attività di qualificazione e allestimento della propria offerta. A tal fine è condizione essenziale la costituzione e la promozione di forme associative, il che pre-

suppone la soluzione non solo di problemi tecnico-finanziari, ma altresì di ordine legislativo (riforma della legge sulla cooperazione, emanazione di una legge sulle associazioni dei produttori, riforma del credito agrario, etc.). Per quanto attiene all'aspetto promozionale, si rende necessaria la integrazione di tale progetto con l'attività regionale (ed in particolare con i progetti regionali di sviluppo), che in questo campo può rivelarsi particolarmente efficace.

15. — Tra i progetti nuovi, particolare rilievo assume quello precedentemente accennato concernente la ricerca scientifica applicata.

In particolare, l'intervento dovrà svolgersi nelle direzioni appresso indicate:

a) nel settore dell'acqua: continuazione e sviluppo delle ricerche di interesse comune ai progetti speciali degli schemi idrici, con riferimento alla gestione integrata delle risorse, al contenimento dei consumi, alla difesa dall'inquinamento;

b) nel settore agricolo: continuazione e sviluppo delle ricerche e delle sperimentazioni collegate ai progetti speciali di promozione dello sviluppo in agricoltura (carni, agrumi, irrigazione); attuazione di ricerche per la ottimizzazione delle produzioni ortofrutticole destinate alla conservazione e trasformazione industriale e per il miglioramento ed il potenziamento della vitivinicoltura sia per quanto attiene agli aspetti agronomici che per quanto riguarda le tecniche di vinificazione;

c) nel settore industriale: attuazione di ricerche attinenti a temi e settori di spiccato interesse meridionale anche mediante la realizzazione di infrastrutture di ricerca, con particolare riguardo a quelle finalizzate ad attività produttive, anche se collegate ad imprese ed anche se realizzate in forma consortile.

FABBISOGNI FINANZIARI

16. — Nel Cap. I si è affermata l'esigenza di avviare una programmazione operativa che dia risalto al momento della

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spesa più che a quello dell'impegno, nel rispetto ovviamente degli obiettivi e dei contenuti assunti per i progetti speciali, e sono stati indicati i criteri base per il finanziamento degli interventi in attuazione dei progetti speciali previsti nel programma.

Nel presente capitolo si è provveduto, inoltre, a definire le direttive per la revisione e l'aggiornamento dei progetti speciali già approvati dal CIPE e alla indicazione di nuovi progetti speciali.

Tanto premesso e in conformità alle scelte operate nonché ai criteri assunti per la programmazione operativa e per la revisione, l'aggiornamento, l'indicazione di nuovi progetti speciali e la esclusione di altri, si è proceduto a formulare una previsione delle attività da avviare ad esecuzione entro il 1980, e a valutare, di conseguenza, sia il fabbisogno finanziario (1) occorrente — indipendentemente dall'ammontare delle risorse finanziarie definite con gli stanziamenti di legge — sia l'ammontare delle erogazioni corrispondenti e la loro temporalizzazione. Risulta evidente, tuttavia, che dalla previsione si dovrà pervenire ad una valutazione definitiva dei fabbisogni una volta completata la fase di revisione dei progetti speciali, sulla base delle indicazioni contenute nel programma. Occorrerà, altresì, a questo fine, considerare gli effetti sul fabbisogno finanziario determinati dal processo inflazionistico in atto e che si svolgerà negli anni occorrenti per l'attuazione del programma.

La previsione di cui sopra è fondata essenzialmente sulla considerazione del potenziale progettuale disponibile. In particolare, si è tenuto conto dello stato di attuazione degli interventi, delle indicazioni di costo, delle azioni già definite a livello di programmazione, dei progetti di massima ed esecutivi in corso di redazione o pronti.

Il fabbisogno globale, in termini di impegni assumibili entro il 1980, è valutato,

(1) La stima del fabbisogno finanziario è stata richiesta dalla Commissione parlamentare. Si fa riserva di verificare i dati esposti in sede di primo aggiornamento del programma.

in lire 1975, in circa 6.000 miliardi di lire; di tale fabbisogno meno della metà attiene a interventi per i quali le progettazioni esecutive risultano o pronte o in istruttoria o, comunque, con progetto esecutivo disponibile; la parte residua attiene invece ad azioni da iniziare o a progetti di massima disponibili.

Sotto il profilo delle erogazioni effettuabili entro lo stesso periodo e, cioè, entro il 1980, si stima per il complesso degli interventi un ammontare di circa 3.620 miliardi di lire; la parte residua rispetto al fabbisogno già calcolato, e pari a circa 2.380 miliardi di lire, sarà erogabile, in base alle ipotesi formulate, dopo il 1980.

Il flusso delle erogazioni all'interno del periodo considerato — pari a circa 3.620 miliardi — è caratterizzato da un andamento crescente: 350 miliardi di lire nel 1977; 790 nel 1978; 1.210 nel 1979 e 1.270 nel 1980.

In ordine alla tipologia dei progetti speciali, il fabbisogno finanziario si presenta ripartito nel modo seguente:

(miliardi di lire)

| | |
|---|--------------|
| A) Schemi idrici intersettoriali . | 1.600 |
| B) Sviluppo dell'agricoltura . . | 1.600 |
| C) Attrezzatura del territorio . | 1.000 |
| D) Sviluppo delle zone interne . | 1.400 |
| E) Realizzazione e potenziamento delle strutture commerciali connesse alla distribuzione specie dei prodotti alimentari | 200 |
| F) Ricerca scientifica applicata | 200 |
| Totale generale . . . | <u>6.000</u> |

Il problema del divario tra fabbisogno finanziario sopra calcolato e ammontare delle risorse effettivamente disponibili — e che risulta ancor più consistente se si tiene conto, come già si è accennato, degli effetti del processo inflazionistico — viene affrontato nel quadro più ampio di tutto il programma nel capitolo « Quadro delle risorse finanziarie », dove vengono anche formulate le prime proposte di ripartizione delle risorse disponibili.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROCEDURE

17. — Il presente programma fornisce, nei riguardi dei progetti speciali, gli indirizzi programmatici generali. Si rende ora necessario pervenire a un complesso di elaborazioni tecniche che abbiano valore ufficiale di proposta programmatica della Cassa. Come è noto, l'art. 8 della legge n. 183 prevede che il CIPE deliberi sui singoli progetti speciali, su iniziativa del Ministro o delle Regioni, previa elaborazione progettuale e tecnica della Cassa e degli Enti ad essa collegati. Questa procedura modifica quella precedentemente stabilita dalla legge n. 853 del 1971 che posponeva l'elaborazione tecnico-progettuale alla approvazione da parte del CIPE, e si rivolge in primo luogo ai nuovi progetti speciali. Tuttavia, i progetti speciali a suo tempo approvati, ed ora confermati, pur avendo un vario grado di approfondimento tecnico progettuale da parte della Cassa, non hanno ancora subito in termini formali una compiuta elaborazione tecnica.

Se si considera, inoltre, che la revisione e l'aggiornamento compiuti hanno operato

cambiamenti più o meno profondi negli obiettivi e nei contenuti dei progetti speciali preesistenti, si deve concludere che la procedura stabilita dall'art. 8 della legge n. 183 — che prevede l'elaborazione tecnica da parte della Cassa prima delle definitive decisioni programmatiche del CIPE — sia da applicare anche ad essi.

Tuttavia, per non determinare una sospensione sul piano operativo nella realizzazione degli interventi, la Cassa continuerà ad operare sui vecchi progetti speciali aggiornati e revisionati secondo i criteri ed i contenuti riportati nel programma, previa approvazione del programma annuale, sulla base delle direttive del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in collegamento con il Comitato dei Rappresentanti delle Regioni Meridionali.

È altresì necessario completare sollecitamente l'elaborazione tecnica dei progetti speciali attraverso uno stretto collegamento tra il Ministro, le Regioni e la Cassa, in modo da poter fornire per ciascun progetto speciale — in occasione degli aggiornamenti annuali del programma quinquennale — la specificazione di contenuti richiesta dall'art. 1 della legge n. 183.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO III

INTERVENTI PER LA INDUSTRIALIZZAZIONE

I. — ASPETTI GENERALI

1. — L'art. 1 della legge n. 183, richiedendo che il programma quinquennale si inserisca nel quadro di indirizzi programmatici per l'economia nazionale, implicitamente prescrive che anche gli orientamenti in materia di industrializzazione siano coerenti con le linee della programmazione nazionale e soprattutto con la politica industriale. L'assenza, tuttavia, di un preciso quadro di politica industriale a livello nazionale rende assai problematico assicurare tale conformità. Nè le proposte per la riconversione e la ristrutturazione industriale — almeno nell'attuale formulazione — appaiono tali da surrogare l'assenza di un piano coerente ed organico di politica industriale, anche se determinano alcune condizioni preliminari per l'avvio di una programmazione nel settore industriale.

2. — Ciononostante, dall'impostazione generale del problema dello sviluppo del Mezzogiorno, quale precedentemente delineato nel Cap. I, si ricavano le linee fondamentali alle quali si ispirano le direttive e le indicazioni in tema di industrializzazione.

Il settore agricolo ed il settore turistico debbono svolgere un ruolo di primo piano nello sviluppo delle regioni meridionali. Tuttavia il decollo del Mezzogiorno non può che dipendere dall'avvio di un processo di industrializzazione diffusa, che garantisca l'espansione dell'occupazione senza rinunciare a configurarsi in forme europee ed economicamente oltre che socialmente valide. Ovviamente ciò presuppone una efficace valorizzazione delle risorse meridiona-

li, e in primo luogo delle risorse agricole. Conseguentemente, risulta essenziale una stretta integrazione tra il settore agricolo e quello industriale.

Il criterio generale al quale deve ispirarsi l'intera impostazione della politica industriale — alla luce delle prospettive occupazionali nelle diverse parti del nostro Paese e del rifiuto di uno sviluppo basato ancora una volta su consistenti flussi migratori interni — è da un lato la *ristrutturazione dell'apparato produttivo nell'Italia settentrionale, accompagnata da una espansione del settore terziario, e dall'altro lato un'espansione dell'apparato produttivo nazionale, nelle forme più moderne, concentrata pressoché esclusivamente nelle Regioni meridionali.*

Le linee direttrici per l'industrializzazione del Mezzogiorno debbono ispirarsi direttamente alla natura del problema industriale italiano, del quale rappresentano il nucleo centrale, e non subalterno.

3. — La legge richiede la definizione dei criteri di ammissibilità delle attività industriali alla agevolazione del contributo in conto capitale, e — unicamente ai fini della maggiorazione del contributo stesso — la definizione delle priorità settoriali. E' perciò opportuno approfondire il problema della valutazione di quelli che potranno essere gli sviluppi industriali in Italia e nel Mezzogiorno in considerazione anche dei mutamenti nella collocazione internazionale dell'economia italiana e dell'area meridionale, intervenuti in seguito all'aumento dei costi relativi e alle modifiche dei termini di scambio. Sarà così più agevole affrontare

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il problema dell'adeguatezza delle misure di incentivazione « normale » a determinare convenienze di investimento nel Sud nei vari settori.

4. — I mutamenti intervenuti nei termini di scambio e nei costi relativi tra l'Italia e il resto dei paesi concorrenti, hanno ripercussioni assai difformi sulle prospettive di sviluppo delle diverse parti che compongono l'apparato produttivo meridionale.

Una consistente parte di questo apparato è rappresentata da attività per loro natura legate al mercato locale. Anche per queste attività si presentano gravi problemi di adeguamento organizzativo e tecnologico a seguito dell'aumento dei costi, il cui superamento richiede che siano garantite sufficienti condizioni in termini di domanda e di disponibilità di risorse finanziarie.

Ben più serie ripercussioni si avranno invece nei confronti di alcuni settori produttivi tradizionali operanti su mercati più vasti. Tra questi si ha nel Mezzogiorno una significativa presenza di industrie alimentari, al cui interno, soprattutto le industrie conserviere si trovano a dover fronteggiare una nuova più sensibile concorrenza da parte di produzioni agricolo-alimentari provenienti da aree caratterizzate da costi assai inferiori. Le conseguenze appaiono tanto più incerte in quanto il settore alimentare ha nel Mezzogiorno strutture ancora arretrate, soprattutto per ciò che attiene l'organizzazione tecnico-commerciale.

Per quanto riguarda l'apparato produttivo di più recente costruzione, esso si caratterizza innanzitutto per la presenza di attività di base.

Per alcune di queste (petrolio, petrolchimica, ecc.) non possono prevedersi ulteriori sensibili espansioni a causa delle incertezze sui possibili sviluppi di capacità produttiva nei paesi produttori di materie prime. Per altre (siderurgia), gli investimenti già annunciati da tempo sembrano esaurire almeno per un periodo non breve le possibilità di espansione.

Nell'ambito delle industrie di più recente costruzione, si ha un consistente com-

plesso di attività manifatturiere impegnate prevalentemente in attività di montaggio. Per alcune di queste (automobili), mutamenti nelle prospettive di mercato hanno ridotto drasticamente la possibilità di ulteriori investimenti. Per la maggior parte delle rimanenti, l'aumento dei costi pone seri problemi di ammodernamento, quando non impone già di avviare vere e proprie conversioni (ad es. elettronica) trattandosi in prevalenza di produzioni relativamente semplici sul piano delle tecnologie, che sembrano ormai destinate ad essere sviluppate in aree a costi più bassi.

Mentre dal processo di sviluppo che ha avuto luogo nel corso dei passati venti anni in Italia sono emerse occasioni di investimento, per l'area meridionale, in prospettiva il trasferimento di attività « mature » risulterà assai più difficile. Il mercato del lavoro nel Mezzogiorno si sta allineando alle condizioni europee, sicché è da presumere che una gran parte di attività tra quelle più facilmente trasferibili si orienteranno verso aree a costi più contenuti.

D'altro lato, le attività « mature » non destinate a trasferimento, per poter restare competitive dovranno ristrutturarsi profondamente non tanto e non solo negli impianti, ma soprattutto nelle gestioni. Le imprese cioè, anche e soprattutto quelle operanti nei settori tradizionali o maturi, dovranno darsi forme organizzative assai più evolute, ma saranno proprio per ciò più sensibili alle economie esterne riscontrabili nelle aree più sviluppate.

Una significativa ripresa del processo di industrializzazione del Mezzogiorno sembra così legata, in primo luogo, alla possibilità che vengano dirottati al Sud investimenti nell'ambito dei nuovi sviluppi di attività oggi assenti o scarsamente presenti nell'apparato produttivo nazionale. E' cioè nell'ambito del processo di conversione dell'economia nazionale che vanno individuate le più consistenti possibilità di sviluppo meridionale. Tale « conversione » dovrà in concreto portare a dislocare nel Mezzogiorno non solo gli incrementi del potenziale produttivo che il sistema economico

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nazionale sarà in grado di generare, ma anche la maggiore quota possibile di investimenti originati dal processo di « riconversione ».

Ciò non rende meno urgente ed importante un efficace intervento sulla struttura industriale già esistente nel Mezzogiorno, le cui carenze sono state sinteticamente indicate sopra. In particolare nel settore agricolo-alimentare si dovrà procedere nella direzione dell'integrazione agricoltura-industria (e relativa commercializzazione) nonché della razionalizzazione e ammodernamento dei processi produttivi, alla luce della prevedibile evoluzione quantitativa e qualitativa della domanda, nazionale ed europea, e tenendo altresì realisticamente conto delle condizioni in cui tale tipo di industria si troverà ad operare in relazione alla corrispondente evoluzione nei paesi mediterranei ed ai più stretti legami che uniranno l'Europa con tali paesi. Un ruolo propulsore di primo piano in tale direzione deve essere svolto dalle Partecipazioni Statali e dalle società finanziarie pubbliche operanti nel Mezzogiorno.

Per quanto concerne poi le attività di base, si deve procedere nella direzione dello sviluppo delle lavorazioni a valle (ad es. chimica fine e parachimica, seconde lavorazioni metallurgiche e siderurgiche, ecc). e dello sviluppo di alcune lavorazioni di base tuttora assenti nel Mezzogiorno (quali ad es. gli acciai speciali).

Infine, per le restanti attività manifatturiere è necessario l'affermarsi nel Mezzogiorno di vere attività di produzione e non di mero assemblaggio.

Le indicazioni sopra formulate rientrano nella linea più generale intesa a favorire la localizzazione nel Mezzogiorno di vere imprese, anche di medie e grandi dimensioni, e non solo di impianti produttivi.

Questa linea trova compiuta rispondenza nella legge n. 183 che, superando la logica tradizionale, stabilisce particolari agevolazioni per i centri di ricerca scientifica applicata, per i centri direzionali amministrativi e per le società di progettazione industriale.

LINEE DI INTERVENTO NEL SETTORE DEGLI INCENTIVI

5. — Se le più consistenti possibilità di sviluppo nel Sud vanno individuate nell'ambito del processo di conversione dell'economia nazionale, non si deve sottovalutare il fatto che tale processo tenderà — in assenza di efficaci correttivi — a concentrarsi spontaneamente nell'Italia centro-settentrionale, dal momento che esso riguarda attività che o tuttora incontrano ostacoli ad una maggiore espansione nella nostra economia, o sono « nuove » nel senso che si collocano più prossime alla frontiera del progresso tecnico. Vanno, pertanto, tenuti presenti alcuni dei principali limiti della politica degli incentivi al fine di promuovere uno sviluppo industriale del tipo sopraindicato nel Mezzogiorno. In primo luogo si deve prendere atto che lo sgravio degli oneri sociali — pur determinando una significativa riduzione dei costi di lavoro — di per sé non è in grado di ripristinare un livello di concorrenzialità con paesi caratterizzati da un'abbondante offerta di lavoro a basso costo. In secondo luogo, molte delle attività più « moderne » sono particolarmente sensibili alla disponibilità di economie esterne (intese in senso ampio), quali sono presenti in maggior misura nelle aree sviluppate e la cui assenza, nel Mezzogiorno, non può sempre essere efficacemente compensata da contributi di ordine finanziario. Ne consegue che gli incentivi finanziari disponibili, anche se applicati nella misura massima prevista, potrebbero talora non essere in grado di modificare il calcolo di convenienza degli operatori in favore di una localizzazione nel Mezzogiorno, almeno per una certa gamma di attività produttive. In terzo luogo, in molti casi, pur in presenza di misure di incentivazione relativamente ampie, la diffusione della attività economica trova un notevole ostacolo nell'assenza di precisi ed organici indirizzi di politica industriale a livello nazionale, e soprattutto nella carenza di certe azioni pubbliche (ad es. nel settore della ricerca, sul lato della domanda, ecc.) che sarebbero invece ne-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cessarie. Infine, va segnalato che lo strumento degli incentivi ha una limitata efficacia nel promuovere la ristrutturazione dell'apparato produttivo tradizionale. Spesso infatti le difficoltà di crescita sono da attribuire non tanto agli effetti sulle attività produttive in senso stretto di condizioni ambientali arretrate, o all'obsolescenza tecnologica degli impianti, quanto a insufficiente sviluppo delle strutture imprenditoriali, come avviene ad esempio per molti comparti dell'industria alimentare. Ne consegue che lo strumento dell'incentivo, soprattutto se commisurato agli impianti fissi, di per sé non è in grado di ovviare a tale carenza e può portare al risultato di favorire semplicemente una eccessiva proliferazione di unità locali, senza miglioramento delle strutture arretrate del settore.

6. — Dalle precedenti considerazioni consegue che la politica di incentivazione finanziaria — all'interno della quale si impone il massimo coordinamento tra investimenti disponibili — deve organicamente integrarsi con un'efficace azione promozionale, articolata su una complessa serie di strumenti volti a creare condizioni ambientali favorevoli per le imprese, a fornire adeguati servizi e ad ovviare alle carenze che gli incentivi non possono compensare. In questo contesto, il sistema degli enti collegati alla « Cassa », quello degli Enti di gestione delle Partecipazioni Statali nonché gli operatori pubblici ai vari livelli vengono ad assumere un rilievo importante. Naturalmente, l'efficacia delle azioni potrà risultare esaltata dalla predisposizione a livello nazionale di organici programmi pubblici, di promozione e di sviluppo settoriale, orientati in direzione del riequilibrio territoriale, quale obiettivo inscindibile dalla conversione e ammodernamento dell'apparato produttivo nazionale.

7. — Con specifico riferimento alla misura degli incentivi finanziari previsti dalla legge n. 183 e dal D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902 ed in particolare al grado di miglioramento del contributo, è da sottolineare che — tenuto conto della natura dei pro-

blemi e dell'entità dei corrispondenti incentivi in vigore in altri Paesi — il possibile grado di differenziazione dell'incentivo appare relativamente modesto.

Anzitutto, si deve tenere presente che, alla luce dell'esperienza passata, gli incentivi in vigore prima della legge 183 si sono rivelati talora inadeguati ad indurre investimenti in industrie manifatturiere non legate alla domanda locale, ad eccezione di alcuni grandi impianti in settori di base. Ora, gli incentivi finanziari previsti dalla normativa vigente nella loro misura « normale », risultano inferiori rispetto a quelli precedentemente in vigore per gli investimenti superiori ai 15 miliardi (e la « riduzione » cresce al crescere della dimensione dell'investimento): va considerato, infatti, che già attualmente gli investimenti di dimensioni medio-piccole nell'industria manifatturiera superano spesso i 15 miliardi, specie se si tratta di investimenti che rientrano nell'ambito di programmi di decentramento di industrie europee.

In secondo luogo, non è di secondaria importanza la constatazione che l'ordine di grandezza della misura « normale » degli incentivi per investimenti superiori ai 15 miliardi è lo stesso delle misure di incentivazione in vigore in molte altre aree europee che, pur essendo relativamente poco sviluppate, presentano condizioni più favorevoli di quelle esistenti nel Mezzogiorno. A ciò si deve aggiungere che gli incentivi previsti, nella misura « normale », dalla legge 183 per gli investimenti superiori ai 15 miliardi sono dello stesso ordine di grandezza degli incentivi — nella loro misura massima — concordati a livello CEE per le aree « centrali » europee.

Infine si deve osservare che — nella sua formulazione attuale — il disegno di legge di riconversione e ristrutturazione industriale potrebbe ridurre in modo sensibile il differenziale agevolativo netto oggi esistente a favore delle iniziative ubicate nel Mezzogiorno, ampliando la sfera dei benefici degli incentivi e compromettendo così l'efficacia del sistema di incentivazione destinato all'industria meridionale.

Le considerazioni sopra esposte, nonché le spinte inflazionistiche in atto, fanno ritenere necessaria una modifica di carattere legislativo al fine di elevare il limite di investimento entro il quale può essere concesso il credito agevolato: tale modifica dovrà prevedere l'automatico adeguamento del limite al tasso di inflazione e l'ammissibilità al credito agevolato anche delle iniziative di importo superiore sia pure limitando l'agevolazione ai primi 15 miliardi di lire.

8. — La discussione che precede è utile per definire i criteri generali di guida per la determinazione delle attività industriali ammissibili al contributo in conto capitale e delle conseguenti priorità settoriali in ordine all'applicazione della maggiorazione di un quinto della misura del contributo; nonché delle attività per le quali va escluso o sospeso il contributo stesso.

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

Un secondo criterio, direttamente connesso con l'attuale situazione congiunturale consiste nell'attribuire carattere di priorità alle produzioni « sostitutive delle importazioni ». Questo tipo di produzione presenta l'ovvio vantaggio di incidere favorevolmente e in modo diretto sulla bilancia commerciale, che rappresenta attualmente il

vincolo dominante della politica economica italiana. Tuttavia, anche questo criterio suscita non pochi problemi: da un lato il vantaggio diretto per il saldo commerciale può rivelarsi assai più modesto del previsto a causa del fabbisogno diretto e indiretto dell'importazione di materie prime e prodotti intermedi che la nuova produzione determina; dall'altro, non si può spingere la logica della sostituzione delle importazioni oltre un certo limite, senza accettare impostazioni incompatibili con la tendenza verso una crescente integrazione economica dell'assetto internazionale: il problema del miglioramento della bilancia commerciale è difficilmente separabile dal problema più ampio del miglioramento della competitività globale del nostro sistema produttivo, e solo la soluzione del secondo pone le premesse reali per risolvere il primo.

Un terzo criterio si riferisce all'opportunità di dare priorità alle attività che per dimensioni e tecnologie impiegate, rappresentano concretamente un'integrazione delle attività produttive nel Mezzogiorno, irrobustendo così il tessuto produttivo meridionale oggi particolarmente carente sotto questo profilo, e inducendo al tempo stesso un miglioramento nel grado di imprenditorialità che — come si è detto — rappresenta una strozzatura molto grave. In tal modo si creerebbero le premesse per moltiplicare l'effetto occupazionale e concentrare nelle Regioni meridionali gli stimoli che si manifestano attraverso le interdipendenze settoriali nella produzione e nello scambio.

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

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

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

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

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

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

— allevamenti avicoli;

— allevamenti suinicoli proporzionati a connessi stabilimenti di lavorazione e conservazione della carne;

— allevamenti suinicoli specializzati nella ricerca, selezione e diffusione di soggetti riproduttori;

— allevamenti suinicoli e bovini connessi a stabilimenti industriali, i cui sottoprodotti rappresentano la quota alimentare base dell'allevamento stesso;

— allevamenti ovini;

— allevamenti di pesci e molluschi condotti con forzatura del ciclo di produzione.

Sono altresì ammissibili al contributo in conto capitale — in relazione all'o.d.g. del Senato accolto dal Governo in occasione della discussione della legge n. 183 — gli impianti di produzione di energia elettrica derivante da incenerimento di rifiuti urbani; e i progetti relativi ad attività di elaborazione di dati promossi da più imprese industriali o artigiane consorziate, nonché

i progetti relativi ad impianti di installazione, manutenzione e riparazione di impianti industriali.

In relazione alla possibilità di concedere il contributo in conto capitale agli impianti commerciali e di servizi costituenti complessi organici o strutture ed infrastrutture polivalenti, anche intersettoriali, a tecnologia avanzata, saranno considerati ammissibili gli investimenti in impianti fissi relativi alle seguenti attività, purché promosse, a seconda dei diversi tipi di attività, da imprese associate industriali, artigiane e/o da imprese commerciali associate di piccole medie dimensioni e/o da imprese associate di autotrasporti:

— acquisto in comune di materie prime e semilavorate;

— creazione di una rete distributiva comune, acquisizione di ordinativi e promozione comune delle attività di vendita anche all'estero;

— costruzione di impianti in comune per la prevenzione dell'inquinamento;

— centri di autotrasporto merci destinati alla raccolta, conservazione e smistamento prodotti, promossi con la partecipazione di enti pubblici economici rappresentativi su iniziativa della Regione, tenuto conto dell'apparato produttivo e dell'assetto territoriale regionale;

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

Fra le attività di servizi sono ammissibili, altresì, al contributo suddetto i progetti relativi a lavanderie industriali per uso collettivo con annesso impianto di confezione realizzati da imprese singole o associate.

9. — Sotto il profilo della possibilità di *sospensione* dell'ammissione al contributo (art. 10, comma 6) — tenuto conto dell'o.d.g. del Senato, accolto dal Governo in sede di discussione della legge n. 183 — viene sospeso il settore petrolifero nonché

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il settore petrolchimico limitatamente alle produzioni primarie della chimica di base e a quei comparti delle fibre sintetiche, la cui capacità produttiva appare sovradimensionata rispetto alla capacità di assorbimento del mercato.

Si sospendono, inoltre, dalle agevolazioni le industrie di base che comportano un alto fabbisogno diretto di importazioni e un elevato consumo di energia, rispetto al valore della produzione (1). Vengono altresì sospese dalle agevolazioni quelle attività, già largamente presenti nel sistema produttivo meridionale, che trovano in fattori locali un elemento sufficiente per il loro sviluppo, quali ad esempio cave di sabbia, impianti di frantumazione pietrisco, produzione inerti, produzione calcestruzzo, cemento, produzione conglomerati bituminosi, imbottigliamento gas in bombole, infustamento cherosene, torrefazione del caffè, industria idro-minerale, industria molitoria, auto-officine ed altre.

L'intera materia delle sospensioni dovrà essere comunque verificata e resa coerente con i piani settoriali che saranno predisposti in attuazione della legge sulla riconversione industriale, il cui disegno è tutt'ora all'esame del Parlamento.

10. — Ai fini della maggiorazione del contributo previsto dall'art. 10 della legge n. 183, ferma restando la competenza del CIPE a indicare periodicamente gli specifici settori ammessi al maggior beneficio, *va considerata inadeguata la misura « normale » dell'incentivo per le attività industriali ritenute ammissibili non legate esclusivamente al mercato locale*, la cui gestione (anche nelle condizioni territoriali più favorevoli tra quelle riscontrabili nel Mezzogiorno) incontra difficoltà ed ostacoli particolarmente rilevanti, come è confermato tra l'altro dallo scarso sviluppo avuto sinora da tali attività nell'area meridionale.

(1) In altri termini vanno sospese quelle attività il cui valore aggiunto sommato agli acquisti da altri settori produttivi nazionali (escluso quello energetico) è relativamente modesto,

Per tali attività — che, peraltro, devono competere con quelle analoghe gestite nelle aree più sviluppate — va considerato, infatti, che le relative produzioni sono soggette a frequenti mutamenti nelle caratteristiche della domanda e dei mercati e a rapidi progressi nelle tecnologie. Per esse, in definitiva, si richiedono continui riadattamenti nelle produzioni e nell'organizzazione, frequenti contatti con i mercati, immediata disponibilità di servizi esterni qualificati, continuo accesso alle informazioni, e così via. Usufruiranno, tuttavia, delle maggiorazioni di contributo quelle iniziative che — anche se legate al mercato locale e meno soggette al rischio di mutamento tecnologico o di mercato — concorrono al conseguimento degli obiettivi previsti dai progetti speciali per le zone interne.

Si intende, ovviamente, che la maggiorazione del contributo non va concessa, in ogni caso, alle unità di grande dimensione dei settori di base che, per loro natura, non solo sono meno — o non sono affatto — condizionate dalle insufficienze dell'ambiente, ma possono addirittura trovare condizioni più favorevoli nella *maggior disponibilità di spazio offerta da un'area non industrializzata* ad eccezione delle iniziative legate allo sviluppo dei comparti estrattivo e metallurgico collegati alla valorizzazione delle risorse locali.

11. — In ordine alle priorità « territoriali » di cui al medesimo art. 10, comma quinto, al fine dell'aumento della misura del contributo — ferma restando la competenza delle Regioni nella individuazione specifica delle aree — si indica — a livello generale, l'esigenza di scelte basate su criteri che evitino una ingiustificata parcellizzazione delle aree.

12. — Da ultimo si deve rilevare che la coerenza e organicità dell'intervento nel settore industriale — esigenza la cui importanza, come si è detto, non può essere sottovalutata — impongono che i medesimi criteri e linee di intervento indicati precedentemente con riferimento al contributo in conto capitale in particolare, trovino appli-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cazione anche con riferimento al « leasing » agevolato, di cui all'art. 17 della legge n. 183, pur con gli adeguamenti resi necessari dalla specificità dello strumento.

In particolare, la locazione finanziaria sarà riservata — da parte dell'apposita società prevista dal citato art. 17 — alla costruzione, ampliamento, ammodernamento e riattivazione di stabilimenti industriali di piccola e media dimensione.

ATTIVITÀ PROMOZIONALI

13. — Per affrontare con mezzi e strumenti adeguati i problemi di un'offerta di lavoro destinata nei prossimi anni a crescere in misura assai più intensa che nel passato per effetto della contrazione dei flussi migratori, gli strumenti tradizionali di incentivazione — costituiti dal contributo in conto capitale concedibile ai sensi della legge n. 183 e dal credito agevolato concedibile ai sensi del D.P.R. n. 902 del 9 novembre 1976 — devono essere integrati da un sistema organico di promozione, diretto a favorire la nascita di nuove imprese e lo sviluppo delle imprese esistenti.

In effetti, il successo degli interventi messi in atto per lo sviluppo del Mezzogiorno è condizionato oltre che dalla manovra degli incentivi, dalla contestuale mobilitazione di tutti gli strumenti disponibili, in modo da predisporre un insieme fortemente integrato di azioni capaci di aggredire alla base il problema dell'industrializzazione.

Tra i restanti strumenti particolare rilievo assumono:

a) l'incentivazione prevista a favore di attività commerciali e di servizi destinati alle imprese industriali, e a favore degli uffici direzionali, amministrativi, commerciali e tecnici delle imprese con stabilimenti industriali operanti nei territori meridionali;

b) la predisposizione di servizi avanzati a sostegno delle imprese in tutte le fasi della loro attività e per la soluzione di tutti i

problemi che esse incontrano nella loro crescita;

c) la fiscalizzazione degli oneri sociali;

d) gli interventi infrastrutturali;

e) le agevolazioni fiscali.

14. — In quanto alla incentivazione delle attività di cui al punto a) sono state già precedentemente indicate le attività commerciali e di servizi che beneficeranno del contributo in conto capitale. Attraverso tale incentivazione si consentirà alle imprese industriali, ed in particolar modo a quelle di piccola e media dimensione, di dotarsi di taluni servizi gestionali, che appaiano necessari se si considera che le aziende in questione operano in un ambiente ancora insufficientemente sviluppato qual è il Mezzogiorno.

Attraverso la incentivazione riconoscibile agli uffici direzionali, amministrativi, commerciali e tecnici delle imprese con stabilimenti industriali operanti nei territori meridionali, che si localizzano nei territori medesimi, si mira a favorire il decentramento nel Mezzogiorno dei centri decisionali dell'impresa, nell'obiettivo di agevolare nel Mezzogiorno il sorgere di vere imprese, e non solo di impianti.

15. — Per quanto riguarda la predisposizione di un efficiente sistema di promozione diretta, in grado di erogare una complessa gamma di servizi avanzati a sostegno dell'impresa, soprattutto piccola e media, è necessaria la più completa mobilitazione degli enti collegati alla Cassa, le cui attività dovranno essere ristrutturate (art. 9, legge n. 183) mediante direttive che il governo provvederà ad emanare. Tali direttive dovranno contenere la chiara enunciazione delle funzioni e dei servizi essenziali che il sistema degli enti collegati deve assicurare; nonchè la ripartizione delle suddette funzioni tra i singoli enti, che devono essere ristrutturati in modo da poter assolvere ai compiti assegnati nella prospettiva di soddisfare la graduale autonomia tecnica del Mezzogiorno. Le funzioni ed i servi-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zi essenziali di un avanzato sistema di promozione diretta debbono riguardare:

— la promozione del Mezzogiorno, consistente in una sistematica azione di diffusione, in Italia e all'estero, della conoscenza delle occasioni di investimento esistenti nel Sud, dei sistemi di agevolazioni e dei servizi posti a disposizione degli operatori;

— l'assistenza all'insediamento, in termini di valutazione delle condizioni per la scelta della localizzazione più idonea e di assistenza nei rapporti amministrativi connessi;

— la partecipazione al capitale di rischio, inteso come strumento di promozione delle piccole e medie imprese (a cui viene assicurata una continuativa attività di assistenza tecnica e finanziaria) e di ampliamento della fascia dei potenziali imprenditori;

— l'assistenza per la formazione dei quadri direttivi ed intermedi per i diversi settori, ivi compreso quello delle Amministrazioni pubbliche locali;

— l'assistenza tecnica e gestionale alle imprese, per i diversi aspetti della progettazione, della organizzazione produttiva, della strategia industriale, dello studio del prodotto e del processo, delle relative ricerche applicate, della programmazione finanziaria, della politica commerciale e del marketing delle relazioni industriali e dell'innovazione;

— la locazione finanziaria agevolata di macchinari, attrezzature ed impianti industriali completi, nonché servizi di factoring;

— l'assistenza finanziaria per il reperimento di finanziamenti, per la costituzione di fondi garanzia fidi e per la introduzione di nuove forme di finanziamento del ciclo produttivo;

— la promozione in larga scala della capacità produttiva del Sud attraverso la costituzione di un sistema di commercializzazione e marketing per l'industria meridionale.

Le funzioni indicate sono in parte già svolte da enti esistenti ed in parte da attivare.

Le società finanziarie operanti nel settore industriale — soprattutto la FIME — oltre alla fondamentale funzione di fornire capitale di rischio alle iniziative industriali di piccola e media dimensione — funzione che nel quadriennio 1977-'80 va senz'altro intensificata — sono chiamate a fornire assistenza tecnica e finanziaria in favore delle società alle quali partecipano; in particolare, poi, la S.p.A. FIME è chiamata a promuovere iniziative per la commercializzazione dei prodotti industriali e per la diffusione nelle imprese industriali meridionali degli ausili delle moderne forme di gestione. Il leasing agevolato costituisce un altro importante strumento per l'attivazione di iniziative industriali nuove e per il perseguimento di specifici obiettivi del programma (es. recupero delle zone interne, ecc.). La sistematica azione di diffusione della conoscenza delle occasioni di investimento esistenti nel Sud, dei sistemi di agevolazione e dei servizi posti a disposizione degli operatori, ricade nella sfera di pertinenza dello IASM, cui compete anche l'assistenza all'insediamento.

Nel campo degli interventi per la formazione professionale, rilevata l'importanza della disponibilità di manodopera qualificata e specializzata ai fini di una efficiente gestione dell'impianto industriale, occorre che, contestualmente all'approvazione degli incentivi finanziari e degli interventi infrastrutturali a favore dell'insediamento industriale, vengano individuati ed indicati nel parere di conformità anche gli interventi per la formazione della manodopera finalizzati all'insediamento industriale stesso.

Trattandosi di materia di competenza regionale, tali interventi saranno realizzati dalle Regioni con i propri mezzi finanziari, prevedendo all'uopo un apposito capitolo di bilancio.

Le attività di aggiornamento e perfezionamento dei quadri direttivi ed intermedi delle imprese e delle pubbliche amministrazioni trovano nel FORMEZ lo strumento più importante e qualificato.

Tali attività debbono essere rivolte alle unità da occupare (in funzione cioè, di sicuri e precisi sbocchi occupazionali) oppu-

re già occupate, privilegiando in entrambi i casi la domanda delle piccole e medie aziende nonché delle amministrazioni statali e regionali per la cui attività formativa il FORMEZ potrà avvalersi anche delle istituzioni formative esistenti, collaborando in particolare con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

16. — Lo sgravio totale degli oneri speciali dovuti all'INPS dal datore di lavoro per i nuovi assunti nel periodo dal 1° luglio 1976 al 31 dicembre 1980, va riconosciuto alle iniziative industriali che rientrano sia nei settori ritenuti ammessi al contributo in conto capitale sia a quelli temporaneamente sospesi. Attraverso tale misura le iniziative industriali a più alto contenuto di occupazione, troveranno maggiore convenienza a localizzarsi nel Mezzogiorno, per il minor costo del lavoro che viene loro assicurato.

17. — Le agevolazioni fiscali previste per gli stabilimenti industriali ubicati nel Mezzogiorno, si sono notevolmente ridotte con l'attuazione della riforma tributaria: esse dovrebbero nel futuro essere ripristinate con contributi sostitutivi, sotto forma anche di buoni di imposta.

18. — In definitiva, e rinviando alla specifica trattazione la materia degli interventi per la realizzazione delle infrastrutture al servizio di insediamenti industriali occorre ribadire che non può essere affidato ai soli incentivi il compito di compensare tutte le carenze ambientali di un'area non ancora sviluppata. Una politica di incentivazione può trovare la sua validità solo se accompagnata dalla contestuale applicazione di tutta la gamma di interventi necessari per lo sviluppo dell'area.

Ed ancora qualsiasi azione a favore del Mezzogiorno può avere efficacia solo se viene garantita la piena coerenza del sistema degli incentivi finanziari previsti da leggi nazionali e regionali in favore di attività industriali con l'obiettivo dell'espansione dell'occupazione e dell'insediamento dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno, affinché una politica di incentivazione finalizza-

ta a sanare gli squilibri territoriali possa avere efficacia, è necessario che venga, in ogni momento e con chiarezza, garantita la diversità di trattamento tra le differenti parti del territorio nazionale.

Proprio a tale scopo ha mirato la delega di cui all'art. 15 della legge n. 183, che ha trovato attuazione nel D.P.R. n. 902 del 9 novembre 1976: con tale provvedimento il sistema nazionale del credito agevolato concedibile per lo sviluppo delle imprese industriali è stato ricondotto ad unità e coerenza. Tale unità e coerenza vanno salvaguardate, in sede di approvazione di futuri provvedimenti legislativi in materia di industrializzazione.

Non vanno infine trascurati gli effetti che sull'efficacia delle azioni messe in atto possono derivare da altri interventi quali lo snellimento delle procedure per la concessione delle agevolazioni finanziarie e per la realizzazione degli interventi infrastrutturali, la tempestività del sistema bancario nel sostenere gli investimenti industriali, nonché il completo rispetto delle « riserve » previste a favore del Mezzogiorno.

Sulle procedure non c'è dubbio che, con le norme fissate dalla legge n. 183, dal D.P.R. n. 902 e dai decreti ministeriali emanati relativamente alle agevolazioni finanziarie destinate alle imprese industriali, siano stati già conseguiti notevoli progressi rispetto al passato. Tra l'altro, viene fissata l'unificazione delle procedure per l'istruttoria, la concessione e l'erogazione delle agevolazioni stabilendo altresì tempi ristretti per i relativi adempimenti. Inoltre è stato disciplinato il parere di conformità per le iniziative con investimenti superiori ai due miliardi di lire, parere che diventa vincolante nei confronti di tutte le amministrazioni interessate, ivi comprese quelle regionali e locali; e nello stesso tempo è stata semplificata l'ammissibilità alle agevolazioni per le iniziative con investimenti inferiori a tale limite.

Il parere di conformità, da emanarsi alla fine dell'istruttoria tecnico-economica e finanziaria dell'iniziativa, è l'atto con il quale le iniziative industriali sono ammesse alle agevolazioni e conterrà, oltre alla indica-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione della misura delle agevolazioni finanziarie, anche l'indicazione degli interventi infrastrutturali e degli interventi in materia di formazione professionale, finalizzati all'insediamento industriale, nonché l'indicazione dei tempi di realizzazione dello stabilimento e delle connesse infrastrutture. Si viene in tal modo a configurare un interlocutore pubblico che, oltre a verificare la conformità dell'iniziativa industriale alle disposizioni legislative ed alle direttive CIPE in materia di industrializzazione, si dà carico anche di verificare la reale disponibilità di infrastrutture e servizi nelle località prescelte, di sollecitare eventualmente i necessari interventi delle diverse amministrazioni, nonché il loro coordinamento, affinché le infrastrutture ed il complesso degli altri servizi connessi all'insediamento industriale siano predisposti in tempi e con modalità adeguate alle esigenze di installazione e di gestione dello stabilimento industriale.

Per la tempestività del sistema bancario a sostenere la domanda di credito industriale proveniente dall'imprenditore meridionale è necessario che sia assicurata agli Istituti di credito a medio termine da parte delle competenti autorità monetarie la provvista di fondi da destinare ai finanziamenti industriali nel Mezzogiorno. E' altresì necessario che i medio crediti regionali già costituiti ma non ancora operanti nel Mezzogiorno siano autorizzati al più presto ad iniziare le operazioni, essendo la loro funzione particolarmente utile nei confronti delle imprese di piccole dimensioni.

Per il credito bancario ordinario si dovranno predisporre idonee misure per rendere meno oneroso per l'operatore meridionale il costo del servizio bancario.

Il rispetto delle riserve di investimento a favore di territori meridionali, gravanti sulle aziende a partecipazione statale e sulle amministrazioni statali, rappresenta un importante strumento per assicurare al Mezzogiorno nuovi e qualificati investimenti industriali. Allo stesso modo un perfetto funzionamento dell'istituto delle riserve di forniture pubbliche a favore degli stabilimenti industriali nel Mezzogiorno, accompa-

gnato dalla trasformazione del potenziale di consumi sociali in domanda di mercato, potrebbe costituire l'elemento determinante per l'insediamento nel Mezzogiorno delle industrie in grado di soddisfare tale domanda.

LINEE DI INTERVENTO NEL CAMPO DELLE INFRASTRUTTURE INDUSTRIALI

19. — In stretta coerenza con le linee direttive per l'industrializzazione, la politica delle infrastrutture industriali dovrà svolgere un ruolo essenziale nello sviluppo del Mezzogiorno, dal momento che aumenta l'efficacia degli stimoli alla dislocazione delle attività industriali nel Sud.

La politica delle infrastrutture, pertanto, costituisce un indispensabile completamento della politica di incentivazione industriale.

Gli interventi infrastrutturali necessari alla localizzazione delle attività industriali ai quali si riferisce l'art. 1, comma I, lettera b) della legge 2 maggio 1976, n. 183 e per i quali il programma quinquennale deve contenere le direttive generali, sono rapportabili a tre categorie:

a) infrastrutture comprese nei progetti speciali;

b) infrastrutture per le iniziative industriali con investimenti da 2 a 15 miliardi di lire;

c) infrastrutture per le iniziative con investimenti superiori ai 15 miliardi di lire.

20. — Le infrastrutture comprese nei progetti speciali — tanto quelle relative ai progetti speciali a suo tempo approvati dal CIPE che quelle relative ad eventuali « nuovi » progetti speciali — devono essere valutate ed acquisite al programma quinquennale secondo i criteri fissati alle lettere a) ed e) dell'art. 1 della citata legge 183 e sviluppati nel Capitolo II.

La realizzazione di dette infrastrutture va quindi riconsiderata, in particolare per quanto riguarda i progetti speciali già ap-

provati in relazione all'attività avviata, agli obiettivi da conseguire, alle dimensioni finanziarie, ai tempi di realizzazione e alle priorità di carattere tecnico-esecutive da osservare. Al riguardo, in conformità alle norme (art. 1 lett. b) della legge n. 183, saranno realizzate le infrastrutture di uso collettivo (intendendo per tali quelle che risultino così individuate nei piani regolatori ovvero che siano motivate dall'esigenza e dalla possibilità di utilizzo di una pluralità di aziende), *necessaria alla concomitante messa in opera degli insediamenti industriali.*

Nell'ambito di questo orientamento, va attribuita priorità alle infrastrutture degli agglomerati aventi particolare interesse ai fini del riequilibrio territoriale, coerentemente con le decisioni del CIPE, nel senso di privilegiare la penetrazione dello sviluppo nelle aree interne, dove maggiore è la manodopera disponibile e più sfavorevoli sono attualmente le condizioni ambientali. Inoltre — nell'ambito dei piani regolatori — la predisposizione delle infrastrutture per l'industrializzazione sarà finalizzata al conseguimento dell'obiettivo di specializzazione degli agglomerati secondo la loro vocazione.

21. — La legge n. 183 del 1976 pone — come già si è rilevato — un ulteriore accento sulla funzione delle infrastrutture industriali, anche se realizzate al di fuori dei progetti speciali, tanto che ne prevede la possibilità di realizzazione per tutte le iniziative industriali con investimento fisso superiore a 2 miliardi di lire. In particolare:

a) per le iniziative con investimento fisso da 2 a 15 miliardi di lire, la legge n. 183 stabilisce, all'art. 11, che il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno provvederà ad indicare le infrastrutture all'atto dell'accertamento della « conformità della singola iniziativa sia ai criteri fissati dal CIPE sia alle destinazioni territoriali previste nei piani urbanistici predisposti ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti, ivi compresi i piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali »;

b) per le iniziative industriali con investimenti superiori ai 15 miliardi di lire, la legge stabilisce che il CIPE, con propria deliberazione, definirà le infrastrutture necessarie, i termini per la loro esecuzione e gli impegni finanziari a carico della « Cassa ».

Dette infrastrutture devono essere realizzate dalla « Cassa » che, come per quelle precedentemente indicate, dovrà rispettare le destinazioni territoriali stabilite nei piani urbanistici ed avvalersi per la esecuzione delle opere ricadenti nelle aree e nei nuclei di sviluppo industriale, dei relativi consorzi in conformità alle norme vigenti.

Per tali infrastrutture, inoltre, deve essere sentita la Regione interessata.

Come si è già accennato, le infrastrutture saranno realizzate solo se e in quanto necessarie e strettamente collegate agli insediamenti industriali; esse inoltre dovranno presentare un costo che sia proporzionale alla importanza ed al valore, anche in termini occupazionali, degli investimenti produttivi che ne beneficiano direttamente.

22. — Con riferimento al problema posto dalle esigenze infrastrutturali connesse alle iniziative industriali già munite di parere di conformità, va osservato che in relazione alle aree e ai nuclei di sviluppo industriale la legge non contiene l'obbligo di procedere alla realizzazione indiscriminata delle infrastrutture contemplate nei rispettivi piani regolatori, né di quelle determinate in occasione di precedenti pareri di conformità.

In questo ambito, la realizzazione delle infrastrutture va subordinata ad una attenta verifica relativa alla realizzazione delle connesse iniziative industriali, tenendo conto peraltro della possibilità di decadenza del parere di conformità medesimo in base all'art. 18, comma IV, se l'iniziativa non raggiunge entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge almeno il 50 per cento dell'investimento fisso programmato.

Di conseguenza, vanno realizzate le infrastrutture ricadenti in agglomerati sempreché servano a soddisfare accertate esigenze di iniziative industriali in corso di

insediamento o per le quali esiste la certezza della localizzazione a breve termine.

23. — In conclusione, la realizzazione delle infrastrutture industriali non potrà né dovrà essere fine a se stessa, ma dovrà essere strettamente collegata alla localizzazione di ben definite iniziative, munite di parere di conformità e sempre che le stesse risultino o già avviate o di sicuro avvio.

Nel quadro dell'assetto territoriale del Mezzogiorno andrà riconosciuta, inoltre, una funzione strategica agli agglomerati ubicati nell'ambito delle aree metropolitane con l'obiettivo di perseguire l'equilibrio tra la funzione urbana e direzionale e gli insediamenti produttivi.

Saranno inoltre seguiti i seguenti indirizzi:

a) realizzare le infrastrutture che con il minor investimento possono rendere disponibile per l'insediamento la maggiore superficie, con un accento particolare per quelle a servizio di aziende già insediate;

b) riconoscere una funzione promozionale all'attuazione degli agglomerati ubicati in aree strategiche delle zone interne che saranno indicate dalle Regioni tenuto conto sia delle precedenti decisioni del CIPE in questa materia sia delle esigenze dello sviluppo industriale;

c) stabilire un criterio selettivo territoriale, a livello di ciascuna Regione, che rappresenti riferimento e vincolo per le decisioni connesse all'emanazione dei pareri di conformità, decisioni che comunque devono rigorosamente commisurarsi alle risorse finanziarie assegnate al settore e alla necessità di evitare che con gli insediamenti si determini la alterazione di risorse produttive ad alta suscettibilità soprattutto agricole. In tale ambito, potranno anche essere indicate le infrastrutture industriali, cui le regioni assegnano un ruolo strategico ai fini dell'assetto del territorio e della dotazione di servizi a dimensione regionale.

24. — La realizzazione delle infrastrutture industriali pone anche il problema della funzionalità dei Consorzi industriali, ai quali è normalmente affidata in concessione, l'esecuzione di dette opere.

Peraltro, particolare attenzione va posta nell'applicazione dell'art. n. 153 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno che prevede la possibilità, da parte del Ministro per il Mezzogiorno, di autorizzare la « Cassa » se del caso a concorrere nelle spese per l'attività promozionale svolta e riferita al numero dei lavoratori occupati per la gestione del patrimonio infrastrutturale dei Consorzi industriali.

Il criterio generale al quale deve ispirarsi detto concorso è quello di contribuire nel breve periodo, e comunque non oltre il 1978, all'efficienza dei Consorzi per la loro rispondenza al ruolo di enti concessionari della « Cassa ».

In coerenza con i criteri direttivi per l'approntamento delle infrastrutture, anche il concorso deve essere determinato e commisurato in base alle effettive localizzazioni di impianti e alle conseguenti esigenze infrastrutturali, sia con riferimento alla fase di realizzazione, che a quella di gestione funzionale.

Le Regioni valuteranno, nell'ambito delle loro competenze in materia, la efficienza e la funzionalità di detti enti e quindi ogni possibile iniziativa di ristrutturazione e di modifica degli enti stessi.

In attuazione del programma quinquennale, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno impartirà alla « Cassa » le direttive per la formulazione dei programmi annuali di infrastrutture industriali (tenendo conto delle oggettive concessioni temporali tra la realizzazione delle stesse e la realizzazione dei relativi impianti industriali); nonché sentito il Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali, quelle per il concorso nelle spese dei Consorzi.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO IV

COORDINAMENTO CON L'INTERVENTO ORDINARIO E L'AZIONE REGIONALE

IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ DEI SOGGETTI PER L'ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

1. — La legge n. 183 del 1976 assegna al programma quinquennale il compito di attuare, nel quadro degli indirizzi programmatici per l'economia nazionale, una razionale ed efficace organizzazione degli interventi delle amministrazioni pubbliche per stimolare l'aumento del reddito e dell'occupazione nel Mezzogiorno. Il programma svolge, mediante un disegno unitario, una importante funzione di coordinamento di interventi e di competenze che, evitando dispersioni e duplicazioni di attività, deve garantire la massima efficacia dell'azione pubblica per il Sud.

Il programma, infatti, rappresenta un indispensabile strumento di direzione sia dell'azione straordinaria, di competenza della Cassa e degli Enti ad essa collegati, sia dell'azione ordinaria, di competenza dei Ministeri, delle Aziende autonome e delle aziende a partecipazione statale; ed un altrettanto indispensabile strumento di orientamento dell'azione delle Regioni meridionali ai fini dello sviluppo economico dei rispettivi territori.

Per il raggiungimento di tali fini, la legge anzidetta prevede, nella fase di formazione del programma ed in quella della sua attuazione, la partecipazione di una pluralità di soggetti, che divengono così corresponsabili delle politiche per lo sviluppo del Sud. Per la formazione del programma, infatti, si richiedevano:

a) le indicazioni e le proposte delle Regioni meridionali, formulate dall'apposito Comitato dei rappresentanti regionali, garantendo così la loro partecipazione alla

determinazione delle linee direttive dell'intervento straordinario, in considerazione delle attribuzioni specifiche loro spettanti sul territorio e in vari settori di intervento secondo l'art. 117 della Costituzione;

b) il parere della Commissione parlamentare per il Mezzogiorno, per l'esercizio del controllo sulla programmazione degli interventi, controllo che non può essere svolto se non in coerenza con l'obiettivo dello sviluppo delle regioni meridionali perseguito con i provvedimenti all'esame del Parlamento;

c) la elaborazione congiunta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e del Ministro per il Bilancio e la programmazione economica, per assicurare che l'azione in favore delle regioni meridionali si inquadri negli indirizzi programmatici dell'economia nazionale: dal che deriva che i programmi settoriali delle singole Amministrazioni, che saranno approvati in prosieguo dal CIPE, dovranno essere predisposti sulla base delle direttive del programma quinquennale per il Mezzogiorno, affinché la spesa pubblica complessiva sia strettamente finalizzata al raggiungimento degli obiettivi indicati dal programma medesimo.

Il processo di coordinamento che ha caratterizzato la formazione del programma ha avuto la sua conclusione formale con la approvazione del relativo progetto da parte del CIPE, che è l'organo collegiale di governo che compone le varie istanze di settore in un quadro unitario.

2. — Particolare attenzione dovrà ora essere riservata all'azione di coordinamento da svolgere in fase di attuazione del presen-

te programma, tra i soggetti impegnati direttamente, sia nell'intervento ordinario, che in quello straordinario.

A tal fine necessitano non solo le indicazioni del programma e le specifiche direttive del Ministro per il Bilancio e la programmazione economica ai Ministeri interessati, e del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno alla Cassa e agli enti collegati, ma anche e soprattutto un'azione costante e sincronizzata dei soggetti interessati sia a livello di direzione politica che a livello di interventi.

In particolare, il Ministro del Bilancio e della programmazione economica dovrà svolgere un'azione di coordinamento nei confronti delle varie Amministrazioni statali impegnate per legge e dare attuazione, per la parte di rispettiva competenza, alle direttive del programma, adottando tutte le iniziative necessarie per assicurare l'indispensabile sincronismo fra l'azione ordinaria e straordinaria e proponendo al CIPE, ove necessario, i provvedimenti necessari per un'attuazione coordinata e puntuale del programma nel suo complesso.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, da parte sua, nell'esercizio dei suoi poteri di direzione politica e di vigilanza dovrà assicurare anzitutto che la Cassa e gli enti ad essa collegati realizzino puntualmente, con i criteri e nei tempi previsti, gli interventi di rispettiva competenza. Nei confronti delle Regioni meridionali, lo stesso Ministro svolgerà una costante azione di collegamento per rendere sempre più effettiva la reciproca integrazione e il coordinamento dell'azione straordinaria con quella delle Regioni, per contribuire, unitamente all'azione ordinaria, al raggiungimento degli obiettivi di aumento dell'occupazione, della produttività e del reddito espressamente indicati dalla legge n. 183.

Un particolare impegno ai fini del coordinamento dovrà essere assunto dalle Regioni, sia nel recepire le direttive per la predisposizione dei progetti regionali di sviluppo, sia per la loro attuazione, che dovrà essere armonizzata con i progetti speciali che saranno realizzati dalla Cassa e natu-

ralmente con gli interventi dell'Amministrazione ordinaria.

Va sottolineato in proposito che a tal fine le Regioni dovranno predisporre tempestivamente bilanci pluriennali con riferimento ai programmi regionali di sviluppo previsti dalla legge 19 maggio 1976, n. 335. Tali bilanci e programmi di sviluppo regionali sono infatti necessari anche ai fini del riparto delle disponibilità del « fondo per i programmi di sviluppo regionale » previsti dall'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, — nei limiti del 60% della disponibilità del fondo stesso — nel cui ambito vanno collocati anche i progetti regionali per interventi di sviluppo economico e sociale di cui all'art. 7, lettera c), della legge n. 183/1976.

La Cassa e gli enti collegati, a loro volta, saranno impegnati, nel dare attuazione al programma quinquennale, a svolgere una azione coordinata ed integrata per garantire organicità ed unitarietà all'intervento straordinario nel suo complesso; il raggiungimento di questo obiettivo permanente sarà verificato nell'approvazione dei rispettivi programmi di attività da parte del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

Va infine rilevato che i Ministeri e le Aziende Autonome, secondo le rispettive competenze, sono tenuti a predisporre i provvedimenti per dare attuazione al programma quinquennale in virtù dell'art. 1 della legge n. 183. Il Ministero delle partecipazioni statali curerà che gli enti di gestione a loro volta si attengano agli indirizzi del programma stesso ai fini della sua attuazione.

Per i programmi settoriali in corso di esame innanzi al Parlamento (leggi per l'agricoltura, piano energetico, programma pluriennale per l'edilizia economica e popolare, legge per la ristrutturazione e riconversione industriale, ecc.), disposizioni di raccordo con le direttive previste dal presente programma per il Mezzogiorno saranno emanate dal CIPE, in armonia con gli obiettivi del programma anzidetto, anche ai fini di un loro inserimento in un quadro

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

organico da collocarsi nella « Relazione previsionale e programmatica ».

Invece per i programmi settoriali ancora in corso di elaborazione da parte del Governo (programma agricolo-alimentare, piano integrativo delle Ferrovie dello Stato, piano generale dei trasporti, ecc.), o quelli che saranno decisi, analoghe disposizioni di raccordo e di armonizzazione con gli obiettivi suindicati saranno inserite nei programmi stessi, a seconda del loro grado di specificazione, anche per prevedere operazioni di controllo concomitanti e successive delle azioni e degli obiettivi previsti.

Per quanto concerne i programmi degli Enti di gestione delle partecipazioni statali, l'azione di raccordo tra gli interventi ivi previsti e quelli dell'intervento straordinario del Mezzogiorno, sarà assicurata dal CIPE, con apposite direttive, su proposta del Ministro per le Partecipazioni Statali, in sede di esame annuale di tali programmi ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 14 giugno 1967 n. 554.

Precise indicazioni, anche di ordine territoriale, settoriale, temporale e finanziario, sulle azioni di coordinamento dell'attività ordinaria e straordinaria delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle Aziende Autonome saranno fornite in sede di relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e sugli aggiornamenti del presente programma.

Il Ministro delle partecipazioni statali fornirà al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno gli elementi concernenti gli enti di gestione per consentire lo inserimento, nella citata relazione annuale, di indicazioni sugli Enti stessi.

DIRETTIVE ALLE AMMINISTRAZIONI ED ELEMENTI CONOSCITIVI

3. — Il carattere aggiuntivo dell'intervento straordinario — al quale si richiama l'intera impostazione del presente programma — richiede che il problema meridionale venga affrontato attraverso l'azione unitaria, ordinaria e straordinaria, coordinata e

coerente, capace di affrontare e sciogliere i nodi strutturali dell'arretratezza nel Mezzogiorno. L'importanza quindi del coordinamento delle diverse azioni di intervento pubblico — precedentemente sottolineate nei paragrafi 1 e 2 — emerge con chiarezza solo che si consideri che l'efficacia dell'azione straordinaria può risultare esaltata o fortemente sminuita a seconda che l'azione ordinaria sia sufficientemente o inadeguatamente coordinata.

Non si può nascondere l'estrema difficoltà di realizzare in concreto un efficace coordinamento, viste le esperienze del passato. Tuttavia la posta in gioco, condizionando il futuro sociale ed economico del Paese, rende giustificato uno sforzo reale in questa direzione. A tal fine l'inserimento nel programma di apposite direttive per l'intervento ordinario serve a rendere le stesse vincolanti per le Amministrazioni interessate, mentre l'ampia partecipazione alla predisposizione del programma stesso può agevolare l'affermarsi della indispensabile volontà realizzatrice ai diversi livelli.

Per quanto riguarda le linee più generali entro le quali inquadrare le direttive, queste devono tener conto dell'impostazione generale del programma, ricollegandosi direttamente al tipo di sviluppo da mettere in moto nel Mezzogiorno.

Vale la pena, a questo fine, di ricordare rapidamente i criteri fondamentali di tale impostazione, già analizzati nei precedenti capitoli, e in particolare nel Cap. I.

1) - Il rilancio dell'agricoltura è necessario sia per le implicazioni di ordine produttivo e occupazionale, sia per i riflessi che potrà avere ai fini di un riequilibrio della bilancia dei pagamenti, oggi fortemente condizionata dalle massicce importazioni di generi alimentari. Le linee direttrici in questo settore sono lo sviluppo e la qualificazione delle produzioni, l'integrazione verticale soprattutto con l'industria alimentare in forma moderna e competitiva, la penetrazione sui mercati ed il connesso problema dello sviluppo della commercializzazione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2) - L'industria resta il settore portante dello sviluppo produttivo e della crescita dell'occupazione, in una prospettiva di medio e lungo periodo. L'obiettivo dell'industrializzazione qualificandosi in senso « europeo » ed economicamente valido, deve puntare alla creazione di una struttura industriale moderna ed efficiente, dimensionalmente e tecnologicamente adeguata, gestita in modo razionale, sul presupposto di un crescente allineamento delle condizioni sociali e retributive nel Mezzogiorno al resto dell'Europa Comunitaria. Occorre, però, ricordare che il successo dell'intervento straordinario, sia nelle forme di incentivazione, sia attraverso gli effetti dei progetti speciali, sia con la politica infrastrutturale, è fortemente condizionato dalla capacità dell'intervento ordinario di eliminare le diseconomie esistenti, creando condizioni che facilitino la localizzazione di nuove imprese e rendano più facile l'esistenza « normale » di quelle già presenti nel Mezzogiorno.

Allo sviluppo dei due fondamentali settori dell'agricoltura e dell'industria e alle attività terziarie che ad essi si ricollegano, vanno commisurate le indicazioni che, a livello di programma per lo sviluppo del Mezzogiorno, si possono dare per le amministrazioni centrali e per l'azione regionale.

4. — Sotto il profilo metodologico, va anzitutto precisato che il coordinamento richiesto dalla legge 183 deve avvenire — come si è già detto — a due livelli: il primo è dato dal coordinamento dell'azione statale gestita dalle Amministrazioni ordinarie e straordinarie (Ministeri, Aziende, Cassa per il Mezzogiorno ed Enti collegati) il secondo dal coordinamento tra l'azione statale nel suo complesso e l'azione regionale.

In questo quadro, occorre preventivamente distinguere tra interventi già approvati e in corso di attuazione e interventi che devono essere impostati ed avviati.

Per i primi, limitatamente a quelli di competenza statale, essendo state assunte le relative decisioni di spesa (spesso superando l'arco dell'anno finanziario), le diret-

tive per la esecuzione del presente programma sono finalizzate alla individuazione di alcune priorità esecutive in relazione ad obiettivi da raggiungere o ad altri interventi in corso o in fase iniziale di esecuzione. In concreto, per gli interventi i cui programmi (derivanti da leggi vigenti) sono stati approvati dal CIPE, la direttiva per le Amministrazioni statali e per le Regioni è di correlare la realizzazione dei rispettivi interventi (localizzati nelle aree in cui si attueranno progetti speciali o insediamenti industriali derivanti dall'intervento straordinario) ai tempi dell'intervento straordinario. Inoltre, dal momento che gli interventi sono già in fase di attuazione, occorrerà accertare che la riserva del 40% della spesa sia regolarmente osservata dalle amministrazioni interessate, essendo il Ministro per il Bilancio e la programmazione economica ed il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno le sedi istituzionali per rendere effettivo e penetrante il controllo su tale riserva. I principali programmi, per i quali, essendo già avvenuto il riparto dei fondi su base territoriale e temporale ed essendo la realizzazione già in fase avanzata, occorrerà procedere a tali verifiche sono quelle riguardanti gli interventi per le costruzioni navali, i piani delle PP.TT., dell'edilizia scolastica, della viabilità, delle opere marittime e idrauliche e dell'edilizia statale sovvenzionata.

Per quanto riguarda, viceversa, gli interventi in settori per i quali i programmi sono da impostare o sono in corso di elaborazione e che, una volta predisposti dalle amministrazioni interessate e approvati dal CIPE, saranno recepiti in apposite leggi con i relativi stanziamenti, il Comitato stesso definirà, preliminarmente, per ciascuno dei grandi settori di attività economica, gli obiettivi da raggiungere e le politiche da perseguire nel Mezzogiorno nel periodo considerato. Tali obiettivi e politiche, almeno a livello generale, sono desumibili dall'impostazione generale di cui al Cap. I del presente programma. Su questa base sarà possibile inserire nei suddetti piani direttive per ciascuno dei soggetti pubblici interessati (Ministeri, Aziende, Cassa e Regio-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ni) in modo che l'azione di ognuno sia armonizzata e orientata verso il raggiungimento degli obiettivi prestabiliti dal CIPE nel quadro degli indirizzi programmatici per l'economia nazionale. Con particolare riferimento, poi, agli interventi (soprattutto il piano dei porti, il piano degli aeroporti e il piano delle ferrovie) tuttora in fase di predisposizione, si dovranno individuare su questa base i criteri di priorità settoriale e territoriale che le amministrazioni interessate dovranno recepire per il raggiungimento degli obiettivi del presente programma.

Per i programmi di competenza regionale, infine, non essendo disponibili, allo stato attuale, adeguati elementi conoscitivi sui programmi stessi, specifiche direttive saranno indicate in sede di Relazione annuale al Parlamento e di aggiornamento del presente programma.

5. — Una prima direttiva di carattere generale da osservare riguarda il rispetto delle « riserve » di legge attualmente in vigore. L'entità delle somme coinvolte e la natura economica dei settori interessati rendono assai rilevante per il Mezzogiorno una più completa osservanza di quest'obbligo da parte dei soggetti interessati.

Appare opportuno richiamare brevemente le disposizioni vigenti in materia, nonché puntualizzare alcuni aspetti rilevanti della situazione attuale e della passata esperienza. A tal fine, gli obblighi di « riserva » sono distintamente considerati, a seconda che si tratti di:

a) obblighi di riserva sulle forniture e lavorazioni occorrenti alle amministrazioni dello Stato e ad Enti pubblici;

b) obblighi di riserva sulle spese di investimento delle amministrazioni dello Stato;

c) obblighi di riserva sugli investimenti degli enti di gestione e delle aziende a partecipazione statale.

A. *Riserva sulle forniture e lavorazioni occorrenti alle amministrazioni dello Stato e ad Enti pubblici.*

L'art. 7 della legge 6-10-1971, n. 853 ha introdotto importanti innovazioni in materia, allo scopo di rendere più assiduo il controllo sul rispetto della riserva e di estenderne l'applicazione a nuovi soggetti.

Le amministrazioni dello Stato sono tenute ad indicare, nei decreti di approvazione dei contratti relativi a forniture o lavorazioni, la quota riservata al Mezzogiorno. In mancanza, detti decreti non possono essere ammessi al visto da parte delle competenti Ragionerie (comma 7).

Inoltre, il controllo del rispetto della riserva da parte degli enti pubblici e delle aziende a partecipazione statale è demandato all'organo di vigilanza e al collegio dei revisori (comma 9). Infine, l'obbligo della riserva è stato esteso anche agli enti di sviluppo agricolo e ai consorzi per le arce e i nuclei di sviluppo industriale nel Mezzogiorno (comma 8).

Nonostante le innovazioni, va rilevato che l'attività di controllo sull'attuazione della riserva appare molto carente.

Da un lato si rende necessario adeguare i meccanismi di controllo, previsti dalla legislazione antecedente alla legge n. 853, meccanismi che consistono nell'esame da parte di una commissione interministeriale (Ministeri Industria e Mezzogiorno), istituita presso il Ministero dell'Industria medesimo, dei dati relativi alle forniture e lavorazioni comunicati trimestralmente dai soggetti obbligati. D'altro canto le Ragionerie centrali hanno interpretato la norma dell'art. 7, comma 7, in termini meramente formali e, nei casi di mancato rispetto della riserva ammettono ugualmente al visto i relativi decreti, senza entrare nel merito dei motivi con i quali le amministrazioni giustificano tale mancato rispetto. Per ovviare a tali inconvenienti dovranno essere osservate le seguenti direttive:

1) la riserva, così come è formulata nell'art. 80 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno (D.P.R. 30-6-1967, n. 1523), dovrà essere estesa agli appalti di opere;

2) si dovranno prevedere strumenti operativi più adeguati affinché la Commissione interministeriale e gli altri organi di controllo possano svolgere un'efficace azione di informazione;

3) si dovranno impartire precise disposizioni agli organi vigilanti ed ai collegi dei revisori degli enti pubblici, per una scrupolosa osservanza delle norme sulle riserve.

B. Riserve sulle spese di investimento delle amministrazioni dello Stato.

L'art. 7 (commi 1-4) della legge 853, nel fissare la riserva del 40% sulle spese di investimento delle Amministrazioni dello Stato, dispone che le somme da destinare al Mezzogiorno siano indicate con riferimento ai singoli capitoli degli stati di previsione della spesa di investimento.

Le leggi di bilancio dal 1973 al 1977 hanno rinviato tale indicazione ad un decreto del Ministro del Tesoro, da emanare sentito il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (1).

A norma del terzo comma dell'art. 7, le somme indicate nel decreto e non impegnate entro la chiusura dell'esercizio di competenza devono essere devolute, con decreto del Ministro del Tesoro, al finanziamento dei progetti speciali. Al riguardo va segnalato che la Presidenza del Consi-

(1) Il decreto ministeriale relativo al 1973 aveva destinato al Mezzogiorno 266 miliardi, e soltanto 43 miliardi per il 1974, escludendo dall'obbligo della riserva le aziende di Stato. Per il 1975 il decreto è stato riproposto sempre con l'esclusione delle aziende di Stato.

Successivi contatti con il Ministero del Tesoro ed una mediazione della Presidenza del Consiglio hanno consentito la presentazione di un nuovo decreto per il 1975, comprensivo degli investimenti delle aziende di Stato, con esclusione delle FF.SS. i cui investimenti sono in gran parte di-

glio, a seguito di apposite riunioni alle quali hanno partecipato i rappresentanti del Tesoro, dell'Ufficio del Ministro per il Mezzogiorno e delle Aziende di Stato, ha diramato, d'intesa con tutte le Amministrazioni interessate, la nota n. 0901/10.3.21 del 23-9-1976 nella quale viene, tra l'altro, fornita la interpretazione del terzo comma dell'art. 7. Tale interpretazione consente che le procedure d'impegno abbiano luogo, anziché entro l'anno, entro il termine di un quinquennio giusto il disposto dell'art. 3 della vigente legge sulla contabilità generale dello Stato in materia di spese di investimento.

L'esperienza di questi anni ha messo in evidenza rilevanti limitazioni di ordine tecnico e giuridico sulla annuale determinazione della quota di riserva sulla spesa di investimento iscritta nel bilancio dello Stato ed in quelli delle Aziende Autonome.

Si citano in proposito:

1) le profonde modifiche strutturali stabilite dal bilancio dello Stato in questi ultimi anni, connesse all'attuazione dell'ordinamento regionale, e l'eccessiva specificazione della produzione legislativa, che hanno sempre più contribuito a privare di contenuto l'istituto delle riserve;

2) il criterio, con il quale si computano quote da vincolare annualmente a favore del Mezzogiorno, criterio che consiste in un accertamento compiuto su una disponibilità globale depurata non soltanto delle somme iscritte nel cosiddetto « fondo globale » dello stato di previsione del Ministero del Tesoro (essendo tali spese destinate al finanziamento di provvedimenti legislativi in

sciplinati dalle leggi n. 52 del 1973 e n. 377 del 1974 le quali prevedono una riserva a favore del Mezzogiorno in dipendenza della graduale attuazione del piano di ammodernamento delle ferrovie. Tale decreto che destinava al Mezzogiorno la somma di 270 miliardi fu approvato dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno in data 27-11-1975. I decreti per gli anni 1976 e 1977 hanno considerato una riserva a favore dei territori agevolati pari, rispettivamente, a miliardi 240 e miliardi 367. Il decreto relativo all'anno 1977 è in corso di emanazione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

corso) ma altresì delle somme indirizzate ad organismi la cui gestione si colloca al di fuori del bilancio statale; delle spese che per la loro particolare natura non possono localizzarsi nei territori del Mezzogiorno, nonché di quelle aventi, per legge speciale una particolare destinazione settoriale o territoriale;

3) lo stralcio, dal computo della riserva, delle poste di bilancio, relative ad annualità e spese già impegnate in esercizi anteriori all'entrata in vigore della normativa di cui alla legge n. 853.

Tenuto conto di quanto sopra il Ministro per il Bilancio e la programmazione economica, unitamente al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, promuoverà i necessari approfondimenti con le amministrazioni interessate per un riesame del problema complessivo delle riserve di investimento in modo che, nel rispetto dei vincoli previsti dalle leggi vigenti, siano individuati gli strumenti più idonei, anche mediante modifiche legislative, per conseguire l'osservanza puntuale delle riserve in questione.

C. Riserva sugli investimenti degli Enti di gestione e delle Aziende a partecipazione statale.

La quota degli investimenti delle partecipazioni statali destinata alla creazione di nuovi impianti da localizzare in ogni biennio nel Mezzogiorno, è stata elevata dall'art. 7 (comma 5) della legge 853, dal 60 all'80%. Allo stesso modo la norma ha elevato dal 40 al 60% la quota degli investimenti totali, a qualsiasi fine o titolo effettuati, da destinare ai territori meridionali.

Il successivo comma 7 dello stesso articolo ha disposto la presentazione annuale da parte degli enti di gestione di programmi quinquennali con l'indicazione degli investimenti e dei trasferimenti di direzioni amministrative e commerciali da realizzare a favore del Mezzogiorno.

Il rispetto della riserva da parte degli Enti di gestione e delle Aziende a parte-

ecipazione statale è indubbiamente molto importante. Non si può certamente ignorare la difficoltà che ciò comporta sia in via generale, sia nella presente situazione economica nazionale. In via generale occorre ricordare i vincoli di natura tecnica e quelli di carattere giuridico-amministrativo. Nella presente situazione economica nazionale va ricordato poi che gli enti di gestione trovano due ostacoli alla loro attività: l'alto livello dell'indebitamento raggiunto e il conseguente gravoso peso degli interessi passivi nonché i limiti di carattere generale derivanti dal vincolo della bilancia dei pagamenti che restringe i margini di compatibilità di un'espansione della capacità produttiva.

Alla stregua di quanto precede, ne consegue che il primo tipo di riserva concernente i nuovi impianti industriali rischia comunque di avere nell'attuale congiuntura una portata quantitativa limitata. D'altra parte, ponendosi con urgenza il problema di ristrutturare e riconvertire le attività produttive in molti settori industriali, ed essendo la capacità esistente localizzata per la maggior parte nelle regioni settentrionali, esiste il forte rischio che gli investimenti complessivi delle aziende a partecipazione statale — nella misura in cui interessano prevalentemente processi di riconversione e ristrutturazione industriale — riguardino prevalentemente le regioni settentrionali. In queste condizioni, occorre vigilare, in modo che sia data puntuale e rigorosa attuazione anche alle riserve previste dal disegno di legge sulla riconversione industriale attualmente in discussione al Parlamento.

Nel quadro del riordinamento del sistema delle partecipazioni statali, sarà poi riconsiderato il problema di tutte le riserve al Sud, al fine di consentire, anche attraverso modifiche legislative (1), e l'instaurazione di nuovi sistemi di controllo, il ri-

(1) Si segnala che occorrerà riesaminare anche la riserva di forniture e lavorazioni, di cui al precedente paragrafo A), in quanto, nell'applicazione di tale riserva, sono emerse gravi problematiche interpretative che è necessario chiarire con disposizioni specifiche.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spetto dei vigenti limiti delle riserve previste per il Mezzogiorno, tenuto conto dei vincoli tecnici e giuridico-amministrativi.

L'agricoltura

6. — L'importanza fondamentale dello sviluppo agricolo del Mezzogiorno è un punto di riferimento costante per la programmazione dell'intervento straordinario, secondo le linee generali prima indicate. L'intervento straordinario nel settore si concretizza principalmente nella realizzazione dei progetti speciali a carattere strettamente agricolo, concernenti la zootecnia, l'agrumicoltura e la forestazione, nonché nei progetti speciali per il reperimento e la razionale utilizzazione delle risorse idriche e per l'irrigazione. La logica che ispira questi interventi straordinari deve altresì informare l'azione ordinaria nel campo agricolo, sia delle Amministrazioni centrali sia delle Regioni, la cui competenza in materia è attualmente dominante. In sostanza gli obiettivi dei progetti speciali e del presente programma devono essere assunti come vincoli per i piani settoriali, ivi compreso il piano agricolo-alimentare, pur nei limiti di una verifica, della rispettiva compatibilità, in modo che sia rispettato il criterio della priorità meridionalistica anche in agricoltura. Questa stessa logica deve ispirare il comportamento delle amministrazioni centrali interessate in sede CEE, con particolare riguardo alla politica agricola comune e alla politica mediterranea, i cui riflessi sull'agricoltura meridionale sono già assai profondi.

Più specificatamente, i provvedimenti fondamentali in corso di definizione, da coordinare strettamente con l'intervento straordinario, sono quelli di cui ai tre disegni di legge, attualmente all'esame del Parlamento, riguardanti:

a) il coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortofrutticola, della forestazione e irrigazione;

b) il finanziamento dell'attività agricola nelle regioni;

c) l'associazionismo dei produttori agricoli.

L'insieme di questi provvedimenti interessa comparti agricoli di cui ai progetti speciali « zootecnia », « agrumi », « irrigazione », e « forestazione a scopi produttivi » indicati nel capitolo II.

Ai fini del coordinamento tra intervento ordinario e intervento straordinario interessano soprattutto i disegni di legge sub a) e b); il terzo provvedimento, pur non sollevando particolari problemi, assume rilevanza ai fini del coordinamento con il progetto speciale per la commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli.

7. — Il disegno di legge di cui al precedente paragrafo 6 lettera a) relativo al coordinamento degli interventi pubblici in agricoltura affida ad un apposito comitato (Comitato per la politica agricolo-alimentare-CIPAA), costituito nell'ambito del CIPE, competenze in materia di indirizzo e coordinamento della politica agricolo-alimentare. Tale Comitato, di cui fa parte il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, delibererà su proposta del Ministro dell'Agricoltura circa gli « indirizzi generali da osservarsi nella formazione dei programmi regionali e dei piani nazionali » per i settori interessati.

I piani nazionali da approvarsi da parte del CIPAA, d'intesa con la Commissione consultiva Interregionale, su relazione del Ministro dell'Agricoltura (circa la rispondenza dei programmi regionali agli indirizzi generali prima richiamati), dovranno stabilire:

a) gli indirizzi, i criteri e le modalità degli interventi con particolare riferimento al Mezzogiorno;

b) gli interventi a dimensione sovregionale o nazionale da attuarsi dall'Amministrazione dello Stato o da Enti (tra i quali può annoverarsi anche la Cassa) o società;

c) i criteri di coordinamento degli stessi interventi sovregionali o nazionali con i progetti speciali;

d) la ripartizione regionale dei finanziamenti, nel rispetto della riserva del 40% per il Mezzogiorno e tenuto conto degli stati di attuazione e dei criteri per l'integrale impiego dei mezzi finanziari anche attraverso la redistribuzione delle disponibilità inutilizzate.

E' evidente che, in assenza dei suddetti piani, obiettivo fondamentale per gli interventi in agricoltura nel Mezzogiorno rimane l'attuazione dei progetti speciali per tale settore indicati al Capitolo II, cui dovranno essere coordinati gli interventi ordinari dell'amministrazione centrale e quelli di competenza delle regioni. Intervenuti tali piani, le indicazioni dei progetti speciali previsti dal presente programma dovranno essere recepite, nel quadro di una politica generale che privilegi l'area meridionale, per l'armonizzazione di tutti gli interventi.

In particolare — il coordinamento tra l'intervento straordinario previsto per questo settore dal presente programma e gli interventi di cui ai disegni di legge indicati al precedente paragrafo 6 si attuerà con l'osservanza dei seguenti criteri:

a) *sotto il profilo programmatico*: i programmi dell'intervento straordinario approvati dal CIPE saranno recepiti dal CIPAA ai fini degli indirizzi generali da osservarsi nella formazione dei programmi regionali e dei piani nazionali per i settori interessati;

b) *sotto il profilo operativo*: l'intervento straordinario sarà coordinato con quello ordinario (centrale e/o regionale), articolato per zone nell'ambito dei programmi regionali.

Il coordinamento — sia programmatico che operativo — deve assicurare la *aggiuntività* dell'intervento straordinario e garantire una quota minima di investimenti del 40%, in favore delle regioni meridionali, nell'ambito dell'intervento ordinario (art. 7 della legge n. 853/1971).

Per quanto attiene agli specifici settori, il coordinamento interesserà:

a) *il settore zootecnico*: il coordinamento avrà luogo tra le « disposizioni particolari » di cui al disegno di legge indicato al

paragrafo 6 lettera a) e il « progetto speciale per la zootecnia nel Mezzogiorno », con particolare riferimento alla univocità delle scelte programmatiche e dell'attuazione sia a livello di territorio che di comparto produttivo;

b) *il settore forestazione*: il coordinamento dovrà realizzarsi tra le « disposizioni particolari » di cui al già citato disegno di legge e il « progetto speciale per intervento di forestazione a scopo produttivo », escludendo in particolare dalle agevolazioni gli impianti in irriguo e mantenendo all'intervento ordinario anche obiettivi di difesa idrogeologica e di tutela paesaggistica;

c) *il settore irrigazione e ortofrutticoltura*: il coordinamento dovrà avvenire tra le « disposizioni particolari » di cui al ripetuto disegno di legge e il « progetto speciale per l'irrigazione nel Mezzogiorno », soprattutto per delimitare le rispettive competenze per comprensorio e/o per categorie di opere. In particolare il progetto speciale assume come obiettivo l'estendimento della irrigazione con nuove risorse idriche, facendosi carico anche delle opere idrauliche strettamente connesse, mentre l'intervento ordinario provvederà agli ammodernamenti ed al riordino dei comprensori irrigui già esistenti, anche con razionalizzazione nell'uso delle risorse idriche.

Industrie e Partecipazioni statali

8. — Nel Cap. I e III sono stati definiti il ruolo e le caratteristiche dello sviluppo industriale nell'area meridionale quale presupposto essenziale della crescita economica e dell'occupazione sull'intero territorio nazionale. Il problema fondamentale del coordinamento con l'azione ordinaria va quindi visto da un lato nel senso della complementarità di quest'ultima con l'intervento straordinario e dall'altro valutando attentamente il pericolo di una possibile riduzione (con conseguente minor efficacia) del differenziale agevolativo a favore del Mezzogiorno che provvedimenti singoli in

materia di politica economica aventi efficacia per l'intero Paese possono comportare. Nel momento presente, il provvedimento in corso di formazione di maggior rilevanza è costituito dal disegno di legge sulla ristrutturazione e riconversione industriale. Il problema del coordinamento, in questo caso, evidenzia il rischio che le misure a tutela dell'occupazione nelle aree maggiormente industrializzate si riflettano negativamente sul Mezzogiorno, venendosi a porre come fattore frenante per la potenziale espansione della struttura industriale e dell'occupazione nelle regioni meridionali.

Va osservato, peraltro, che il disegno di legge sulla riconversione modifica il quadro entro il quale debbono essere realizzati gli adempimenti della legge 183 sotto l'aspetto della definizione di priorità e di indirizzi per il settore industriale.

Il disegno di legge citato specifica, infatti, un insieme di procedure in base alle quali il CIPI dovrà svolgere il compito di « determinare gli indirizzi di politica industriale » (Art. 2 comma 1) che « dovranno essere subordinati al vincolo di concentrazione nel Mezzogiorno la creazione di occupazione aggiuntiva » (1).

Pertanto, se in assenza di un quadro programmatico o comunque di indirizzi per lo sviluppo industriale, il programma quinquennale deve darsi totalmente carico, almeno per il Mezzogiorno, di definire priorità e indirizzi, con l'introduzione di questi nuovi compiti e adempimenti per il CIPI, si configura una situazione nella quale le indica-

zioni in termini di indirizzi di sviluppo e di priorità contenute nel programma quinquennale dovranno essere armonizzate con gli indirizzi e le indicazioni che il CIPI verrà elaborando per l'intera economia nazionale.

In questo quadro, si configura altresì per il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno il compito di concorrere a che gli indirizzi del CIPI e le sue deliberazioni siano formulate in modo tale da tenere conto di tutti gli aspetti specifici della realtà industriale meridionale e dei nuovi termini in cui si pongono i problemi dell'industrializzazione dell'area stessa.

9. — Un discorso a parte meritano le partecipazioni statali. La loro importanza nell'ambito della economia meridionale ha assunto negli ultimi anni carattere crescente, avendo registrato nel quinquennio 1971-75 un volume di investimenti (a prezzi 1975) pari a 7.860 miliardi contro i 3.830 del precedente quinquennio, con un incremento dei posti di lavoro nel Mezzogiorno di circa 86 mila unità, contro i 33 mila del precedente quinquennio. Le iniziative nell'industria estrattiva e manifatturiera (siderurgica, meccanica, chimica, elettronica, ecc.) hanno determinato circa il 55% degli incrementi netti dei posti di lavoro nel Mezzogiorno, talché il peso delle imprese a partecipazione statale, nel settore, è arrivato al 17,7% in termini di occupazione alla fine del 1975 (contro il 10,6% alla fine del 1970).

Considerando complessivamente i programmi di intervento del sistema delle partecipazioni statali, pur nella constatazione che in realtà una parte degli investimenti programmati interessa il Mezzogiorno, si ritiene che il sistema stesso debba effettuare uno sforzo maggiore soprattutto in termini occupazionali, in relazione alle pressanti esigenze poste dallo sviluppo del Mezzogiorno.

Tenendo conto che ancora oggi la capacità produttiva delle imprese a partecipazione statale è largamente concentrata nel Centro-Nord, si rende necessario orientare al massimo la localizzazione nel Mezzogiorno delle iniziative delle partecipazioni statali al fine di conseguire un riequilibrio in

(1) In particolare, il CIPI è chiamato a:

— accertare almeno una volta all'anno, sulla base di una relazione del Ministero dell'Industria, le condizioni dell'industria « anche sotto l'aspetto territoriale »;

— fissare le direttive per la « riorganizzazione e lo sviluppo del sistema industriale nel suo complesso, per la crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno », ecc.;

— stabilire i settori e le attività il cui sviluppo assume interesse rilevante ai fini della crescita industriale e per i quali si ritiene necessario uno specifico quadro programmato di interventi, nonché i settori per i quali si rendono necessari processi di ristrutturazione e riconversione, ecc.

senso territoriale delle relative attività e in specie di quelle manifatturiere.

D'altro canto, in tema di coordinamento con l'intervento straordinario, l'intervento pubblico nel settore industriale sotto forma di « partecipazione », se da un lato non può significare il venir meno di una gestione ispirata a criteri di economicità, dall'altro lato trova la sua giustificazione di fondo nella esigenza di imprimere all'azienda ed attraverso questa al settore produttivo una dinamica che vada al di là delle tendenze spontanee del mercato. Ciò significa che, pur senza accollare alle imprese a partecipazione statale « oneri impropri » economicamente ingiustificati, la presenza del capitale pubblico nelle imprese di un settore deve tradursi in un ruolo trainante e correttivo rispetto alle imprese private del settore medesimo. Si evidenzia anche sotto questo profilo (oltre che per l'entità complessiva degli investimenti) la funzione essenziale che le partecipazioni statali, come strumento di politica economica, debbono svolgere per la realizzazione del tipo di sviluppo sottostante a tutto l'intervento straordinario, delineato nei capitoli precedenti.

Pertanto, le direttive generali per il coordinamento dell'azione delle partecipazioni statali, sempre nel rispetto delle riserve di legge, si riassumono in una stretta complementarità rispetto alle linee ispiratrici dell'intervento straordinario, in particolare sotto il profilo delle priorità settoriali e delle priorità di ordine territoriale. Infatti l'individuazione dei settori prioritari nel campo industriale ai fini dell'incentivazione deve rappresentare per l'azione delle imprese a partecipazione statale un punto di riferimento costante, dal momento che le partecipazioni statali debbono svolgere un ruolo trainante per le altre imprese.

Ad un livello più specifico, è necessario che la presenza delle partecipazioni statali, soprattutto nei settori e nelle aree prioritarie ai fini della industrializzazione ed in collegamento con i progetti speciali, determini una diffusione di metodi razionali di gestione, di tecnologie moderne e di spirito imprenditoriale. Analogamente, nel campo della ricerca scientifica applicata, il ruolo

delle partecipazioni statali deve essere assai incisivo.

A completamento delle precedenti indicazioni generali, si indica in primo luogo la necessità che l'intervento delle partecipazioni statali nel settore delle industrie alimentari segua le linee indicate nei capitoli precedenti, soprattutto in relazione con lo sviluppo agricolo. In secondo luogo, per quanto riguarda, soprattutto, l'industria meccanica e chimica, ferme restando le priorità settoriali, l'intervento delle partecipazioni statali deve ispirarsi all'obiettivo immediato di localizzare nel Mezzogiorno le attività produttive più moderne e dinamiche, soprattutto nei comparti che sono attualmente più carenti nella struttura produttiva nazionale.

Le partecipazioni statali sono poi chiamate a concorrere insieme con l'industria privata, alla realizzazione degli interventi previsti nei progetti speciali relativi alle aree interne ed alle aree metropolitane. Al fine di abbreviare i tempi di realizzazione, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, le Regioni e la Cassa, nell'ambito delle rispettive competenze, potranno affidare a gruppi pubblici e privati o a consorzi di imprese — sotto un rigoroso controllo pubblico — la promozione delle iniziative industriali o agricole connesse ai progetti speciali ed ai progetti regionali di sviluppo in stretto collegamento con le Regioni interessate.

Trasporti e comunicazioni

10. — L'insufficienza delle infrastrutture di trasporto e del sistema di comunicazioni è uno dei dati fondamentali che concorrono a determinare le condizioni di arretratezza del Mezzogiorno. Tale insufficienza si ripercuote negativamente sulla vita delle popolazioni, ostacola il consolidamento e la diffusione delle attività economiche, rende meno competitive le iniziative esistenti e meno conveniente la localizzazione delle nuove.

Il necessario rafforzamento delle infrastrutture di trasporto e del sistema delle comunicazioni, tuttavia, deve esprimersi in

un disegno organico coerente con gli obiettivi generali di sviluppo del Mezzogiorno, indicati dal programma; l'attuazione dell'intervento ordinario, in questi settori, deve assecondare la formazione di nuove attività economiche, secondo le priorità settoriali e territoriali definite in proposito. Il settore dei trasporti, in particolare, dovrà essere messo in grado di assicurare condizioni favorevoli — in termini di costo e di tempi di percorrenza — per il traffico delle merci. A tale scopo, nei tempi lunghi, attraverso il piano nazionale dei trasporti in corso di elaborazione, si dovrà tendere alla creazione di un sistema integrato di trasporti, tenendo conto delle connessioni funzionali che esistono fra i diversi tipi di infrastrutture (reti stradali e ferroviarie, sistema portuale e aeroportuale).

In questo quadro, l'attuazione del progetto speciale per il porto canale di Cagliari dovrà essere considerata nel contesto più generale del problema trasporti regionali la cui soluzione costituisce imprescindibile condizione per ridurre i problemi connessi con l'insularità della regione sarda, causa rilevante della sua arretratezza. A tal fine, l'anzidetto progetto speciale dovrà essere riqualificato e aggiornato in connessione con il piano nazionale dei trasporti, per garantire una sollecita realizzazione delle infrastrutture e per finalizzarlo alla realizzazione delle strutture necessarie per il collegamento, specie con il sistema ferroviario nazionale. Tale obiettivo, da considerarsi in una visione globale del problema dei trasporti per la Sardegna, dovrà essere perseguito attraverso l'impegno delle Amministrazioni dello Stato e della Regione, ed il coordinamento dei rispettivi interventi.

Ferrovie dello Stato

11. — I principali investimenti attualmente in corso di esecuzione da parte dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato appartengono ai programmi predisposti in relazione ai diversi provvedimenti legislativi di finanziamento. Si tratta, in ordine di tempo, della seconda fase del piano

decennale 1962-72, del piano ponte 1973-75, della costruzione della direttissima Roma-Firenze, e del programma di interventi straordinari 1975-80 (1).

In questi programmi, le riserve a favore del Mezzogiorno risultano sostanzialmente osservate, sempre che nel conteggio non si faccia rientrare la spesa per la costruzione della direttissima Roma-Firenze. In particolare, il programma di interventi straordinari destina al Mezzogiorno 474 miliardi su un totale di 1.250 miliardi per impianti fissi, mentre il programma integrativo riserva 523 miliardi su un totale di 1.375 miliardi. In entrambi i casi la frazione attribuita al Mezzogiorno è del 38%.

Le opere più rilevanti, già finanziate o comunque incluse nel programma integrativo da realizzarsi nel Mezzogiorno, riguardano il potenziamento della linea interna Roma-Cassino-Caserta-Salerno, attraverso il completamento del raddoppio Cancellolavorate, l'elettificazione della linea, l'ammodernamento del nodo di Cancellolavorate; il potenziamento della linea adriatica attraverso il raddoppio del tratto terminale della linea tirrenica tra Villa San Giovanni e Reggio Calabria per assicurare l'inoltro di più consistenti aliquote di traffico verso la linea adriatica; l'esecuzione di importanti lavori nei no-

(1) La dimensione finanziaria complessiva di questi programmi e il loro stato di attuazione alla metà del 1976 sono illustrati nella tabella che segue, distintamente per la quota degli impianti fissi e per quelle del materiale rotabile.

Alla metà del 1976, la seconda fase del piano decennale 1962-72 poteva dirsi praticamente conclusa, mentre gli altri programmi erano ancora da eseguire per quote cospicue. In particolare, a tale data, il programma di interventi straordinari risultava appena avviato.

Nell'ottobre del 1976, in adempimento al disposto della legge 14 agosto 1974, n. 377, il Ministro dei Trasporti ha presentato un piano poliennale di sviluppo della rete delle Ferrovie dello Stato. Il piano è articolato in due programmi: il primo denominato « programma integrativo », prevede investimenti complessivi per 2.000 miliardi (1.375 miliardi per impianti fissi e 625 miliardi per materiale rotabile), e riguarda interventi minori sulla rete ferroviaria esistente. Il secondo, detto « di sviluppo », prevede investimenti per 15.000 miliardi per l'estensione della rete ferroviaria, da realizzarsi nel periodo successivo al 1980.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE DEI PROGRAMMI DELLE FERROVIE DELLO STATO
AL 30 GIUGNO 1976

(miliardi di lire)

| | Disponibilità finanziarie | Importo lavori appaltati (a) | Pagamenti effettuati | |
|---|---------------------------|------------------------------|----------------------|----|
| | | | Importo | |
| <i>Seconda fase del piano decennale 1962-72</i> | | | | |
| Impianti fissi | 390 | 233 | 332 | 85 |
| Materiale rotabile | 310 | 249 | 301 | 97 |
| <i>Piano Ponte</i> | | | | |
| Impianti fissi | 267 | 106 | 102 | 38 |
| Materiale rotabile | 133 | 122 | 57 | 43 |
| <i>Direttissima</i> | | | | |
| Roma-Firenze | 400 | 268 | 220 | 55 |
| <i>Program. di interv. straordinari 1975-80</i> | | | | |
| Impianti fissi | 1.250 | 92 | 68 | 5 |
| Materiale rotabile | 750 | 655 | 13 | 18 |

(a) Gli importi dei lavori appaltati sono inferiori ai finanziamenti globali approvati in quanto non comprendono lavori e forniture eseguiti direttamente dall'Azienda FF.SS.

di di Napoli, Pescara, Bari e Reggio Calabria; la costruzione di tre nuove officine di riparazione a Nola, San Nicola di Melfi e Saline (Reggio Calabria).

In questa situazione, contraddistinta da margini di manovra abbastanza ristretti, è indispensabile richiamare quelle esigenze di ordine generale che discendono dalle caratteristiche del processo di sviluppo economico che si vuole avviare nel Mezzogiorno. Prima del 1980, si dovranno prendere decisioni cruciali circa lo sviluppo di un lungo periodo della rete ferroviaria e sempre prima di tale data si dovranno avviare interventi di proporzioni minori ma comunque significativi. L'obiettivo di inserire il Mezzogiorno nell'economia italiana ed europea richiede in primo luogo, infatti, una maggiore fluidità (cioè tempi di percorrenza più brevi e livelli di costo più favorevoli di quelli attuali) del traffico delle merci nell'ambito del Mezzogiorno e fra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

Se si considera la collocazione periferica del Mezzogiorno e le carenze che condizionano al presente la funzionalità della rete ferroviaria meridionale, è necessario

che il problema del trasporto ferroviario sia affrontato con programmi impegnativi e di ampio respiro. In questo contesto, assumerà particolare importanza il rafforzamento delle connessioni ferroviarie in senso trasversale fra le due direttrici principali oggi esistenti, quella tirrenica e quella adriatica, che si sviluppano in senso longitudinale. Nei tempi brevi, si dovrà intervenire sulla rete ferroviaria esistente al fine di migliorarne la funzionalità. Si tratta in primo luogo, di rafforzare ed estendere i collegamenti secondari al servizio delle aree dove verranno localizzate le nuove iniziative di carattere produttivo. Secondo la stessa logica, si dovranno anche potenziare negli scali le attrezzature di carico e di scarico delle merci ed assicurare anche una connessione più stretta e funzionale fra la rete ferroviaria e quella portuale.

La necessità di riqualificare la rete ferroviaria rende indispensabile che si proceda alla definizione e all'approvazione del « programma integrativo » e nel contempo, si dovrà considerare l'opportunità di rendere disponibili risorse finanziarie addizionali per lavori di miglioramento della rete

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di più immediata realizzabilità. All'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato si richiede conseguentemente un acceleramento della capacità di spesa in modo tale che gli investimenti, una volta finanziati, possano essere realizzati più rapidamente di quanto avvenuto in passato. Si tratta di un problema di ordine generale, che tuttavia assume un'importanza particolare nel Mezzogiorno, dove, finora, le realizzazioni hanno chiesto tempi più prolungati rispetto al resto del Paese.

Viabilità

12. — Una parte cospicua degli investimenti nel settore stradale, nel Paese e in particolare nel Mezzogiorno, ha riguardato negli anni passati i programmi di costruzioni autostradali. Di recente, la sospensione delle possibilità di appaltare nuovi tronchi autostradali (L. 16-10-1975, n. 492, art. 18/bis) ha limitato l'attività alla parte in costruzione appaltata anteriormente al provvedimento di sospensione. Nuovi tronchi autostradali potranno essere realizzati nella misura in cui risultino indispensabili al completamento e all'utilizzazione di tratti già esistenti.

Il massimo impegno, viceversa, dovrà essere dedicato al settore della viabilità stradale allo scopo non tanto di estenderne lo sviluppo, quanto di migliorarne la funzionalità. Si tratterà, in generale, di porre rimedio a carenze evidenti: potenziamento di tronchi stradali che appaiono particolarmente inadeguati rispetto alla domanda di traffico; ammodernamento dei segmenti della rete stradale insufficienti sotto il profilo dell'agibilità e della sicurezza; necessità di manutenzione per una parte non trascurabile della rete esistente. Questa azione di recupero e di rafforzamento della rete stradale del Mezzogiorno, va d'altra parte commisurata agli obiettivi e alla realizzazione dell'intervento straordinario. In questo senso, l'intervento ordinario nel settore dovrà tenere conto delle localizzazioni e dei tempi di sviluppo delle nuove attività produttive e dovrà sostenere il di-

segno di riequilibrio territoriale a favore delle aree interne, assicurando i collegamenti viari necessari alla compiuta funzionalità dei progetti speciali riguardanti tali aree.

Porti

13. — In attesa della definizione di un piano di sviluppo dei porti nazionali, nel 1974 è stato finanziato con uno stanziamento di 160 miliardi di lire un programma di interventi urgenti da realizzarsi in gran parte nei maggiori porti del Paese. Nel 1975 il programma è stato rifinanziato con un nuovo stanziamento di 50 miliardi di lire. Nell'arco del triennio 1970-73, si sono inoltre adottati provvedimenti a favore di particolari porti, in occasione del verificarsi di calamità naturali.

L'insieme delle misure ha reso disponibili, per la realizzazione di opere portuali, risorse finanziarie ammontanti complessivamente a 312 miliardi. La quota attribuita al Mezzogiorno è pari al 49% del totale, cioè 152 miliardi. Alla fine del 1976 risultavano avviati lavori per un importo di circa 50 miliardi.

Durante il 1976, inoltre, è stato impostato, da parte di una Commissione ministeriale appositamente costituita, un piano organico di investimenti portuali da coordinare e verificare nell'ambito del piano nazionale dei trasporti. Il piano prevede un fabbisogno finanziario complessivo di 1.130 miliardi, così ripartiti: 1.000 miliardi per i principali porti nazionali, 100 miliardi per i porti minori di competenza statale e 30 miliardi per la riorganizzazione del servizio escavazione porti. La metà delle disponibilità finanziarie dovrà essere assegnata al Mezzogiorno.

Alla luce di quanto sopra e tenuto conto degli obiettivi generali di sviluppo del Mezzogiorno e delle direttive per l'intervento straordinario nel settore, il coordinamento da realizzare è essenzialmente riconducibile alla necessità immediata di una piena e razionale utilizzazione delle potenzialità esistenti o in corso di creazione. Infatti, pur

nella consapevolezza della necessità di ampliare la capacità complessiva, si rende necessario intervenire rapidamente su quella esistente, al fine di assicurarne la piena utilizzazione. In particolare si rendono altresì necessari adeguati interventi per ridurre i tempi di carico e scarico delle merci, per la conservazione dei prodotti, in generale per ridurre il costo delle operazioni per unità di prodotto.

Edilizia residenziale

14. — Nel settore dell'edilizia residenziale, gli interventi più recenti risalgono al 1975 (Leggi nn. 166 e 492). Con tali provvedimenti sono stati stanziati per gli anni 1975 e 1976, 2.911 miliardi di lire di cui 1.662 miliardi per l'edilizia sovvenzionata e 1.249 miliardi per l'edilizia convenzionata e agevolata). Lo stanziamento per il biennio 1975-76 rappresenta un netto aumento dell'intervento statale nell'edilizia residenziale rispetto al quinquennio 1971-75 in cui la spesa effettuata è stata di 4.300 miliardi di lire a prezzi 1975.

Più di recente (in data 10-12-1976) il Consiglio dei ministri ha approvato un piano edilizio decennale, che è attualmente all'esame del Parlamento. Esso prevede interventi per edilizia sovvenzionata con uno stanziamento, per i primi tre anni, di 2.100 miliardi, di cui 1.600 a totale carico dello Stato. Inoltre, con un aumento dei limiti di impegno per contributi sugli interessi a favore di privati e cooperative nella misura di 30 miliardi l'anno, si renderanno possibili investimenti dell'ordine di 1.500 miliardi nel triennio 1977-79, nel settore dell'edilizia convenzionata e agevolata. In complesso, l'investimento globale, sempre nel triennio, sarà di 3.600 miliardi con un volume di costruzioni di 140 mila alloggi. Metà di questi investimenti dovrà andare al Mezzogiorno.

Gli stanziamenti previsti rappresentano un netto aumento dell'intervento statale nell'edilizia residenziale, rispetto al quinquennio 1971-75 e rappresentano altresì, attraverso la riserva del 50% a favore del Mez-

zogiorno, il riconoscimento di una maggiore iniziativa dello Stato nelle aree meridionali per il settore dell'edilizia.

Un massiccio intervento pubblico nel settore dell'edilizia meridionale si rende necessario dal momento che si è avuta, nelle regioni meridionali, a partire dal 1970, una netta flessione dei livelli di attività, con conseguenze di rilievo sia sotto il profilo dell'occupazione sia in relazione ai fabbisogni di nuove abitazioni. La caduta, peraltro, non ha interessato soltanto l'edilizia residenziale, ma si è estesa anche al settore delle opere pubbliche e alle costruzioni non residenziali. Si è venuta, in altri termini, determinando una crisi profonda nel settore dell'edilizia che è fondamentale per il sostegno dei livelli occupazionali nel Mezzogiorno.

L'entità degli impegni derivanti dal « piano edilizio » implica altresì l'assunzione di un orientamento di esclusione dell'intervento straordinario per iniziative nel campo dell'edilizia residenziale.

L'intervento pubblico nell'edilizia residenziale, nel sollecitare la ripresa dell'attività costruttiva, dovrà considerare la duplice esigenza di accelerare la realizzazione di nuove abitazioni, e di migliorare le condizioni e l'impiego del patrimonio edilizio esistente. D'altra parte, l'azione volta all'ampliamento e alla riqualificazione del patrimonio edilizio dovrà essere condotta secondo precise priorità territoriali e temporali. In tal senso, si dovranno eliminare le carenze attualmente esistenti e, al contempo, soddisfare i fabbisogni addizionali che si verranno a manifestare nelle aree maggiormente interessate dai nuovi sviluppi produttivi, soprattutto di carattere industriale.

Da qui, il ruolo centrale delle Regioni, previsto in misura molto ampia dal « piano edilizio ». Saranno infatti gli enti regionali a formulare, entro 30 giorni dall'emanazione del decreto di attribuzione dei fondi stanziati dallo Stato, i programmi annuali di localizzazione degli interventi, privilegiando le aree metropolitane in cui si rivelino più intensamente fenomeni di concentrazione demografica.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma l'impegno regionale si allarga laddove si dovranno provvedere infrastrutture abitative, in relazione ad insediamenti industriali. A tal fine, un'apposita direttiva del CIPE alle Regioni dovrà indicare il rispetto di speciali obblighi in zone di insediamento certo, in modo da preconstituire le condizioni necessarie al trasferimento nelle zone di masse di lavoratori. Per formare i loro programmi le Regioni, allora, potranno ricorrere alla formazione di piani consortili, proponendo al CER (Comitato per l'edilizia residenziale) il finanziamento per l'acquisizione di aree in misura anche superiore alla somma stanziata.

Turismo

15. — Per il Mezzogiorno, come per l'intero Paese, il turismo ha segnato negli ultimi anni un andamento positivo contribuendo a ridurre il vincolo gravoso della bilancia dei pagamenti. L'afflusso turistico negli ultimi due anni ha segnato incrementi netti anche superiori alle aspettative: nel '75 nell'area meridionale si è avuto un totale di arrivi di 6.771.478 turisti per un totale di presenze di 23.122.608. In tutto il Paese gli arrivi sono stati 33.397.115 e le presenze 139.659.363. Nel 1976 i valori sono passati, nel Sud, a 8.994.000 e a 49.386.000; e nel Paese a 42.475.000 e a 288.531.000.

Come si vede l'aumento nel Mezzogiorno nonostante l'andamento positivo è stato proporzionalmente inferiore a quello dell'Italia nel suo complesso. Le ragioni vanno ricercate in parte nella insufficienza dell'offerta turistica meridionale che non si è adeguata, o si è adeguata in misura insoddisfacente, alla domanda proveniente dai grandi operatori del turismo internazionale. In effetti, l'attrezzatura ricettiva oggi presente nel Mezzogiorno è largamente inferiore alle necessità del mercato: 5.270 esercizi per 249.919 posti letto integrati da altri 399.417 posti letto facenti capo ad una ricettività di « seconda classe », dei cam-

peggi, degli ostelli e degli alloggi privati. Quindi, anche se il flusso turistico ha mostrato apprezzabili aumenti, una serie di vincoli pesa sulle prospettive future. A ciò si aggiunga che le presenti difficoltà della situazione economica generale non offrono condizioni favorevoli allo sviluppo del turismo interno.

Tenuto conto di quanto sopra, si dovrà procedere all'adeguamento e potenziamento della struttura turistica, capace di ricevere i nuovi flussi che si potrebbero determinare. Gli obiettivi da raggiungere sono principalmente i seguenti:

— la valorizzazione delle aree e delle località che offrono condizioni potenzialmente favorevoli al turismo culturale e all'agroturismo;

— l'estensione della ricettività con lo sviluppo di iniziative alberghiere di dimensioni flessibili, capaci di rispondere ai mutamenti della domanda, anche in ragione stagionale. Attualmente, infatti una delle carenze principali è rappresentata proprio dal frazionamento della struttura ricettiva in piccole unità, che allontanano spesso dal Mezzogiorno la domanda proveniente dai grandi operatori internazionali.

L'esercizio da parte delle Regioni, delle competenze in materia di incentivi alle iniziative alberghiere avrà effetti positivi sullo sviluppo del turismo meridionale. Infatti, le scelte riguardanti il settore vengono ad essere affidate a centri decisionali che possono avvalersi di una conoscenza migliore e più diretta delle problematiche locali. Tuttavia, perché i benefici di queste formule si esplicino pienamente è indispensabile che gli uffici regionali riescano ad attrezzarsi adeguatamente per la valutazione tecnico-gestionale delle iniziative per le quali viene richiesta l'ammissione agli incentivi; e che le politiche regionali nel settore si risolvano in un disegno coerente per l'intero Mezzogiorno, in modo tale da evitare le distorsioni che deriverebbero dalla competizione — in termini di livelli di incentivazione — fra le regioni meridionali.

IL COORDINAMENTO CON GLI INTERVENTI REGIONALI

16. — La legge n. 183 esalta il ruolo delle Regioni e la loro partecipazione alla attività di programmazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, assegnando ad esse specifici compiti in relazione alla formulazione degli obiettivi generali e, in alcuni casi, di quelli particolari del programma. Una funzione importante viene, altresì, demandata al Comitato dei Rappresentanti delle Regioni.

Non a caso il Comitato formula pareri sulle iniziative legislative e su tutte le decisioni da sottoporre al CIPE che comunque riguardino lo sviluppo del Mezzogiorno, nonché su tutte le questioni concernenti il coordinamento dell'intervento straordinario con gli interventi dei Ministeri e delle Regioni. Alle Regioni, infine, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno trasmette le relazioni sullo stato di attuazione e sugli aggiornamenti annuali presentate al Parlamento.

Ai fini del coordinamento con gli interventi regionali, sembra opportuno ricordare sommariamente quanto previsto dalla legge n. 183. La presenza regionale si estrinseca nella partecipazione alla formulazione del programma quinquennale; alle deliberazioni del CIPE nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione; alla iniziativa per la predisposizione dei progetti speciali; alla delimitazione delle zone da privilegiare con un più elevato contributo in conto capitale all'industria; alla definizione delle infrastrutture industriali. Nella formulazione del programma quinquennale gli enti regionali avanzano « indicazioni » e proposte tramite il Comitato dei Rappresentanti. L'iniziativa riguarda tutti i contenuti del programma: obiettivi; progetti speciali vecchi e nuovi; industrializzazione; priorità settoriali e territoriali dell'intervento ordinario e straordinario e coordinamento con gli interventi regionali; criteri e priorità per i progetti di sviluppo economico e sociale di competenza regionale; direttive alla Cassa e agli enti ad essa collegati. Il particolare rilievo poli-

tico del Comitato delle Regioni rende questo organismo interlocutore privilegiato nel dialogo tra lo Stato, per l'azione di intervento ordinario e straordinario, e le Regioni, per l'attività regionale sia per l'attività di collegamento, che per quella di realizzazione di interventi diretti.

La presenza regionale diviene ancora più incisiva nei casi in cui la legge prevede, per le delibere riguardanti gli interventi straordinari nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, che il CIPE venga integrato di volta in volta dal presidente della Regione interessata alla decisione da adottare. L'aumento ulteriore, ad esempio, di un quinto al contributo in conto capitale per le iniziative industriali che si insediano nelle zone riconosciute particolarmente depresse, viene subordinato alla delimitazione delle zone che la Regione abbia fatto « sulla base di indicatori oggettivi, quali il tasso di emigrazione, il tasso di popolazione attiva occupata ed il rapporto tra occupazione industriale e popolazione residente, desumibili dai dati dei due ultimi censimenti ISTAT » (articolo 10 della legge 183). Lo stesso accade quando il CIPE delibera le infrastrutture a carico della Cassa per le iniziative industriali con investimenti fissi superiori ai 15 miliardi di lire. Ancora, quando il Ministro per gli interventi straordinari deve indicare, per le iniziative industriali con investimenti fissi da 2 a 15 miliardi, le infrastrutture necessarie, distinguendo fra quelle a carico della Cassa e quelle a carico di altre amministrazioni locali, la consultazione e l'intesa con la Regione interessata sono indispensabili, ai fini della coerenza delle scelte con i piani urbanistici e le ipotesi di assetto territoriale.

17. — L'azione delle Regioni trova, però, nei progetti regionali di sviluppo la forma migliore di integrazione con l'intervento straordinario e l'intervento ordinario. La legge n. 183 (art. 7 lettera c) assegna ai progetti regionali compiti di promozione dello sviluppo economico e sociale in correlazione con gli obiettivi generali del programma quinquennale. Ne discende che i

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

progetti regionali di sviluppo debbono ispirarsi al criterio della complementarità, integrando a livello locale i progetti speciali e le loro finalità in modo da rendere concreti ed efficaci i benefici dell'azione straordinaria. La direttiva base trova, pertanto, negli stessi vincoli fissati dalla legge la ragion d'essere; i progetti regionali dovranno riferirsi alla realizzazione di iniziative « organiche a carattere intersettoriale » finalizzate allo sviluppo di attività economiche in specifici territori e settori produttivi.

Pur nel rispetto dell'autonomia regionale, ai fini della predisposizione dei « progetti regionali di sviluppo » di cui all'art. 7 lettera c) della legge n. 183/1976, e fino a quando non si disporrà di programmi regionali pluriennali di sviluppo, è da considerarsi prioritario il settore dell'agricoltura per sviluppare azioni integrative complementari o di supporto nei confronti di quelle previste dai progetti speciali di com-

petenza della « Cassa » che riguardano il territorio regionale. Tali azioni dovranno essere prioritariamente impostate verso le zone interne e quelle di collina, in maniera da recuperare i territori più svantaggiati attraverso la combinata incidenza sui medesimi degli interventi dei ricordati progetti speciali di competenza della « Cassa » e dei progetti regionali di sviluppo. Inoltre le Regioni potranno predisporre progetti regionali di sviluppo in altri settori considerati nell'ambito regionale di fondamentale importanza per il proprio sviluppo economico e sociale (es. turismo). Nella definizione di questi progetti si dovranno, comunque, rispettare i vincoli e gli obiettivi del programma quinquennale, utilizzare le opportunità offerte dalle provvidenze nazionali e comunitarie e garantire il coordinamento con gli interventi ordinari e straordinari negli stessi settori.

CAPITOLO V

QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE

1. — La legge n. 183 del 1976 stanziava per il finanziamento dell'intervento straordinario le seguenti somme:

| | (miliardi di lire) |
|---|--------------------|
| a) stanziamento complessivo (art. 22) | L. 16.000 |
| b) quota del 65% del fondo incentivi per il credito agevolato riservata al Mezzogiorno (D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902) | L. 2.080 |
| TOTALE | L. 18.080 |

2. — Tale somma è destinata, per il periodo 1976-1980:

- 1) ai progetti speciali (art. 8);
- 2) alle agevolazioni finanziarie per il settore industriale e per i centri di ricerca scientifica (art. 13, comma terzo) e ai contributi in conto capitale (artt. 10 e 18); al credito agevolato (artt. 15 e 18);
- 3) allo sgravio degli oneri sociali dovuti all'INPS (art. 14);
- 4) alle infrastrutture industriali (art. 11 comma quarto e art. 12 comma primo);
- 5) ai progetti regionali di sviluppo (art. 7 comma primo lett. c);
- 6) al programma straordinario di interventi a favore delle Università meridionali (art. 19 comma terzo);
- 7) agli Enti collegati alla « Cassa » (art. 9);

8) alla realizzazione di programmi già approvati (artt. 6 e 7):

a) a cura della « Cassa »:
opere (art. 6, commi primo e secondo; leggi: 6 ottobre 1971, n. 853; 27 dicembre 1973, n. 868; 5 febbraio 1970, n. 21; 27 gennaio 1962, n. 7; 8 ottobre 1962, n. 1431); agevolazioni alle attività alberghiere (art. 6, comma terzo);

b) a cura delle Regioni:
opere (art. 7, comma primo, lett. a); agevolazioni alle attività alberghiere (art. 7, comma primo, lettera b);

9) ai contributi alla gestione delle opere, da trasferire o trasferite, e agli enti di bonifica (art. 6, comma sesto e settimo);

10) al contributo alla SVIMEZ (art. 22, comma nono);

11) alla revisione prezzi per interventi per opere riguardanti i precedenti programmi e il presente programma quinquennale (art. 22, comma secondo);

12) al fondo di dotazione dell'ENAPI (art. 19, comma secondo);

13) al finanziamento dell'art. 13 della legge n. 493 del 1975 (art. 22, comma primo).

3. — Per taluni degli interventi sopraelencati, la legge n. 183 fissa anche le somme da destinare alla loro realizzazione: la relativa programmazione, pertanto, attiene esclusivamente alle modalità dell'utilizzo delle predette somme.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In particolare, le destinazioni di legge e i relativi importi sono i seguenti:

| | (miliardi di lire) |
|---|-----------------------|
| — art. 6 - comma primo: completamenti opere (art. 16 legge n. 853 del 1971, art. 9 legge n. 868 del 1973); e art. 6, comma terzo: agevolazioni finanziarie al turismo art. 125 T.U. n. 1523 del 1967) | L. 1.465 |
| — art. 6 - comma secondo: completamento interventi L. 21 del 1970 (Palermo) | » 40 |
| completamento interventi L. n. 7 del 1962 (Napoli) | » 80 |
| completamento interventi L. n. 1431 del 1962 (Irpinia) | » 15 |
| — art. 6 - comma sesto: contributo finanziario a favore degli enti di bonifica | » 35 |
| — art. 7 - comma secondo: interventi delle Regioni (1) | » 2.000 |
| — art. 19 - comma secondo: costituzione del fondo di dotazione della sezione autonoma di credito dell'ENAPI | » 5 |
| — art. 19 - comma terzo: programma straordinario di interventi a favore delle Università meridionali | » 200 |
| — art. 22 - comma primo: finanziamento della legge n. 493 del 16-10-1975, art. 13 per realizzare progetti speciali ed altro | » 1.000 |
| — art. 22 - comma primo: sgravio degli oneri sociali INPS (di cui 1.000 miliardi da erogare dopo il 1980) | » 1.500 |
| — art. 22 - comma nono: contributi da versare alla SVIMEZ | » 3 |
| TOTALE | L. 6.343 |

(1) Di questi 2.000 miliardi, una parte dovrà essere destinata ad interventi, compresi in precedenti programmi della «Cassa», relativi ad opere ed agevolazioni alle attività alberghiere.

4. — Detratte le somme la cui destinazione è vincolata dal legislatore, le risorse finanziarie residue, ammontanti a 11.737 miliardi di lire, sono ripartite tra i fondamentali settori dell'intervento straordinario secondo quanto disposto dall'art. 22 della legge n. 183, come segue:

| | (miliardi di lire) |
|---|-----------------------|
| — progetti speciali | L. 3.000 |
| — incentivi alle attività industriali | » 5.980 |
| — infrastrutture industriali | » 700 |
| — fondo globale e di riserva | » 2.057 |
| TOTALE | L. 11.737 |

5. — Tale riparto richiede alcune importanti precisazioni ed un riferimento analitico all'*iter* logico seguito nell'adempire al disposto del comma ottavo dell'art. 22 della legge n. 183.

Sulle risorse finanziarie che residuano dopo aver detratto le somme a destinazione vincolata per legge, gravano anche voci di spesa (per interventi che erano stati già decisi o avviati con le precedenti normative), riferite principalmente ad autorizzazioni per incentivi e infrastrutture collegate a vecchi pareri di conformità e a decisioni di contrattazione programmata, a revisioni prezzi sulle opere in corso determinate dal processo inflazionistico.

L'ipoteca più pesante è esercitata dal ritmo assunto dall'inflazione: in presenza di impulsi inflazionistici dell'intensità di quelli sperimentati dall'economia italiana non si può continuare a ritenere valido il rapporto obiettivi-risorse desumibile dalla legge n. 183, né assumere come vincolo del programma dell'intervento straordinario nel quinquennio 1976-80 gli stanziamenti dell'art. 22. Se è necessario decidere con estremo rigore i contenuti della spesa, riconsiderando gli impegni già assunti e valutando accuratamente quelli da assumere, in modo da massimizzare i benefici sociali dell'intervento ed eliminare sprechi di risorse scarse, è del pari necessario porre sin d'ora

sul tappeto il problema dell'integrazione dei fondi assegnati per l'intervento straordinario, almeno nella misura sufficiente a reintegrare il potere d'acquisto distrutto dall'inflazione.

In questa ottica, per non soffocare le possibilità operative e l'efficacia economica del programma quinquennale, viene assunto — come riferimento e vincolo del programma medesimo — l'impegno a ricostituire per gli interventi a favore dei progetti speciali, delle incentivazioni e delle infrastrutture industriali, il *plafond* di 16.000 miliardi stanziato dal legislatore con la legge n. 183.

Pertanto, la ripartizione dei fondi che residuano dopo l'applicazione di tutti i vincoli di destinazione della legge n. 183 non rappresenta che una prima anticipazione delle risorse che nel quadriennio si renderanno necessarie, tenendo conto dei fabbisogni reali accertati a seguito della revisione dei progetti speciali, della impostazione dei nuovi, nonché della effettiva realizzazione degli investimenti industriali dotati di parere di conformità anche ai sensi del 4° comma dell'art. 18 della legge n. 183.

6. — Per quanto riguarda la ripartizione dei fondi tra i diversi settori, si è seguito l'approccio di considerare anzitutto le esigenze relative all'incentivazione delle attività industriali.

La decisione di nuovi insediamenti industriali nel Sud è adottata da operatori, privati e pubblici, in un ambito esterno alla sfera di competenza degli organi dell'intervento straordinario; poiché occorre evitare il rischio che tali iniziative, se ritenute valide, non trovino attuazione per stanziamenti insufficienti, è apparso logico affrontare in primo luogo il problema delle risorse e dei fabbisogni per l'incentivazione delle attività industriali.

A tale proposito, la legge n. 183 fissa in 2.500 miliardi lo stanziamento per le agevolazioni a favore delle iniziative industriali relative al periodo successivo al quinquennio 1976-80, da iscrivere nel bilancio dello Stato a partire dal 1981. A questa disponibilità si debbono aggiungere 2.080 miliardi

derivanti dal 65% del fondo nazionale per il credito agevolato all'industria (art. 15), il cui importo complessivo ammonta a 3.200 miliardi: tali fondi sono destinati ad agevolare finanziamenti a favore di nuove iniziative in base al D.P.R. n. 902 del 1976.

I fondi contrassegnati per gli incentivi all'industria ammontano così a 4.580 miliardi coi quali peraltro non è possibile — a causa dei vincoli di tempo e di destinazione cui la legge subordina l'utilizzo di tale somma — fronteggiare gli oneri pregressi, derivanti da iniziative già munite di parere di conformità. I 2.080 miliardi del fondo incentivi sono infatti utilizzabili per il contributo sugli interessi alle nuove iniziative, non a quelle già dotate di parere di conformità; mentre il comma terzo dell'art. 22 riserva esplicitamente i residui 2.500 miliardi a coprire il fabbisogno di agevolazioni (sia in conto capitale che in conto interessi) nel periodo successivo al quinquennio 1976-1980, sicché pur essendo impegnabili subito, non sono erogabili prima del 1981. Risulta così necessario un ulteriore stanziamento per le iniziative già dotate di parere di conformità, e — limitatamente al contributo in conto capitale — per quelle iniziative che, pur potendo gravare sul fondo di cui all'articolo 15 per il contributo interessi, rischierebbero di non poter fruire del contributo in conto capitale qualora la erogazione dovesse avvenire prima del 1981.

Calcolando l'entità degli oneri legati a pareri di conformità emessi antecedentemente all'entrata in vigore della nuova normativa (dedotta la quota erogabile a partire dal 1981, e stimati i « recuperi » ottenibili in conseguenza di abbandoni già intervenuti o prevedibili), nonché l'esigenza di disporre di un margine di elasticità, si è ritenuto necessario stanziare fondi aggiuntivi per 1.400 miliardi. È in virtù di queste considerazioni che, per lo sviluppo dell'industria è stata assegnata per ora nel programma una provvista complessiva di risorse per 5.980 miliardi.

7. — In rapporto diretto con l'industrializzazione si pone il problema delle infrastrutture industriali. Le esigenze infrastrut-

turali connesse a iniziative già munite di parere di conformità ammontano a circa 650 miliardi, tenuto conto dei soli impegni assunti in sede di contrattazione programmata. A tale fabbisogno si deve aggiungere una somma quasi uguale per il completamento delle infrastrutture che rientrano in agglomerati interessati da insediamenti già previsti. Pertanto, pur in assenza di dati precisi sulla propensione agli investimenti, si può ritenere che il fabbisogno minimo ipotizzabile al 1980 per infrastrutture industriali non sia inferiore a 1.500 miliardi di lire 1975. Tuttavia, in applicazione della direttiva di finanziare soltanto le infrastrutture necessarie ad insediamenti in corso o comunque certi, viene assegnato uno stanziamento di 700 miliardi per fronteggiare almeno le necessità più impellenti.

8. — È stato altresì necessario prevedere uno stanziamento per le partecipazioni (FIME, INSUD, FINAM) e per le attività dello IASM e del FORMEZ, nonché per le spese degli organi preposti all'intervento straordinario (1). Tali stanziamenti sono inclusi nel fondo globale e di riserva, in cui confluiscono anche le disponibilità per provvedere — limitatamente alle opere in corso all'entrata in vigore della legge n. 183, esclusi i progetti speciali e le infrastrutture industriali — al pagamento dell'IVA, per le perizie suppletive, per le revisioni prezzi, per le gare in aumento e le riserve, per il conguaglio alle iniziative industriali munite di pareri di conformità emanati in base alla legge n. 717 del 1965. Va precisato tuttavia che un fondo globale di 2.057 miliardi di lire è insufficiente per fronteggiare le necessità effettive del quinquennio, che potrebbero significativamente eccedere questa soglia soprattutto se dovesse continuare il processo inflazionistico in atto.

(1) Compresa le spese per la gestione delle opere da trasferire alle Regioni e per l'acquisizione, archiviazione ed elaborazione dei dati concernenti il loro sviluppo economico e sociale.

9. — Per quanto riguarda, infine, i progetti speciali vengono destinati 3.000 miliardi di lire — ivi comprese le somme necessarie per avviare i nuovi progetti speciali — ai quali sono da aggiungere gli stanziamenti previsti dalla legge n. 493 del 1975. È soprattutto nei confronti dei progetti speciali che assume rilievo l'impegno a considerare la ripartizione di cui al par. 4 come una prima anticipazione delle risorse che si renderanno necessarie per realizzare gli obiettivi del programma.

Il riparto degli stanziamenti sopraindicati sarà modificato, ove necessario, in sede di aggiornamento del programma, in conseguenza delle risultanze che scaturiranno dalla revisione dei vecchi progetti speciali e dei pareri di conformità emessi; del fabbisogno di spesa relativo ai nuovi progetti speciali; delle esigenze connesse al completamento delle opere avviate; del ritmo assunto dall'inflazione e degli oneri che ne conseguono per revisione prezzi; della eventuale possibilità di rendere erogabili durante il quinquennio in esame, anziché dopo il 1980, parte dei fondi stanziati dall'art. 22 della legge n. 183, terzo comma; degli aggiustamenti che si riveleranno opportuni nella destinazione delle spese dell'intervento straordinario quando si sarà chiarito il quadro dell'azione ordinaria in importanti comparti quali il comparto industriale e quello agricolo. A tal fine il Governo presenterà al più presto una previsione territorialmente articolata, anche di cassa, della spesa dell'amministrazione ordinaria, delle regioni, delle aziende pubbliche, delle PP.SS., degli enti previdenziali ed assistenziali, in modo da consentire l'emanazione, da parte del Ministro per il bilancio e la programmazione economica, delle direttive necessarie per un più penetrante orientamento e coordinamento tra i vari centri istituzionali e pubblici di decisione e di erogazione della spesa. Solo se il programma offrirà un quadro certo e trasparente di risorse e di flussi di spesa ordinaria, sarà possibile garantire l'aggiuntività dell'intervento straordinario, e stimarne gli effetti conseguibili in termini di occupazione e reddito addizionale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

10. — Da quanto è stato sopra illustrato, la utilizzazione di tutte le risorse previ-

ste dalla legge n. 183 è fissata riassuntivamente come segue:

QUADRO RIASSUNTIVO

| | (miliardi di lire) |
|--|-----------------------|
| 1) Progetti speciali (compresi quelli di nuova formulazione) (1) . . . | L. 3.000 |
| 2) Incentivi ad attività industriali (2) | » 5.980 |
| 3) Infrastrutture industriali (1) | » 700 |
| 4) Completamento e trasferimento delle opere alle Regioni (art. 6, comma terzo) | » 1.600 |
| 5) Contributo enti bonifica (art. 6, comma sesto) | » 35 |
| 6) Interventi regionali (art. 7, comma secondo) | » 2.000 |
| 7) Fondo dotazione ENAPI (art. 19, comma secondo) | » 5 |
| 8) Università meridionali (art. 19, comma terzo) | » 200 |
| 9) Finanziamento legge n. 493 del 1975 | » 1.000 |
| 10) Oneri sociali INPS (art. 22, comma primo) | » 1.500 |
| 11) Contributo SVIMEZ (art. 22, comma nono) | » 3 |
| 12) Fondo globale e di riserva (3) | » 2.057 |
| TOTALE . . . | L. 18.080 |

Altri eventuali mezzi finanziari, esclusi quelli provenienti dalla CEE, che affluiscono a vario titolo alla Cassa per il Mezzogiorno in base alla legislazione attualmente vigente (rientri, revoche, residui ed altre sopravvenienze) saranno destinati per quanto

possibile ai progetti speciali o alle infrastrutture e agevolazioni industriali con gli stessi criteri indicati nel programma quinquennale. Resta inoltre stabilito che gli 80 miliardi accertati, che residuano dalla legge n. 853 del 1971 e da eventuali economie

(1) Ivi compresi gli oneri per IVA, revisione prezzi, gare in aumento e perizie suppletive anche per interventi già approvati.

(2) Ivi compresi gli adeguamenti dei pareri di conformità.

(3) Revisione prezzi, perizie suppletive, IVA e gare in aumento, limitatamente agli interventi in corso al momento dell'entrata in vigore della

legge n. 183 del 1976 ed esclusi quelli per progetti speciali ed infrastrutture industriali; conguagli alle iniziative industriali con pareri di conformità emanati in base alla legge n. 717 del 1965 (art. 18, comma terzo della legge n. 183); partecipazioni finanziarie di cui all'art. 9 della legge n. 183; gestione opere, spese di amministrazione e funzionamento « Cassa » ed enti collegati.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dello stesso stanziamento, saranno trasferiti alle Regioni attraverso il Fondo di cui all'art. 9 della legge n. 281 del 1970 (1).

11. — Va infine rilevato che nel programma quinquennale, in relazione alle effettive disponibilità delle risorse, si assume un arco temporale di due anni entro il quale si prevede di collocare un insieme di interventi da avviare a realizzazione. In concreto, si tratta, nell'ambito delle scelte effettuate dal programma, di accelerare l'intervento straordinario con le risorse dispo-

(1) Al fine di completare il quadro degli elementi forniti finora in materia di risorse finanziarie, conviene riepilogare — sulla base anche delle richieste avanzate dalla Commissione Parlamentare — le autorizzazioni già conferite ad oggi alla « Cassa », ope legis o dagli organi della programmazione (Ministro per il Mezzogiorno e CIPE) a fronte degli stanziamenti stabiliti dalla legge n. 183 del 1976. Si fa riserva di precisare ulteriormente gli elementi qui esposti e di integrarli — al fine di soddisfare compiutamente quanto richiesto dalla Commissione Parlamentare — in sede di primo aggiornamento del programma; si conferma sin da ora, alla luce anche delle indicazioni contenute nella relazione al bilancio della « Cassa » per il 1976, la necessità di procedere ad una nuova valutazione dei presumibili maggiori oneri derivanti dal processo inflazionistico.

Nel contesto di cui sopra si richiamano gli interventi per i quali la « Cassa » è stata già autorizzata a sostenere la relativa spesa a fronte degli stanziamenti della legge n. 183 del 1976:

— nel 1975, la legge n. 493 (provvedimenti per il rilancio dell'economia) ha stanziato 1.000 miliardi, quale anticipo per il programma 1976-80, per realizzare prevalentemente progetti speciali e interventi nel settore agricolo e forestale (cfr. punto 3);

— nel 1976, il D.L. n. 33 del 6 marzo 1976 e le deliberazioni del CIPE del 13 luglio 1976 e del 17 dicembre 1976 hanno autorizzato spese per i seguenti interventi: incentivi a favore delle iniziative industriali; IVA, riserve, revisione prezzi, perizie suppletive e gare in aumento; progetti speciali;

— nel marzo del 1977, il CIPE con deliberazione del 9 marzo 1977 e con il prescritto parere del Comitato delle Regioni meridionali e della Commissione Parlamentare, ha autorizzato la realizzazione di un complesso di interventi previsti in uno stralcio di programma 1977 riferito all'irrigazione, agli schemi idrici e ai progetti promo-

nibili. L'assunzione di tale criterio comporta un afflusso di mezzi finanziari dal Tesoro alla « Cassa » che deve essere commisurato ai pagamenti prevedibili.

In particolare per l'anno corrente una fondata previsione della spesa comporta un'esigenza pari a non meno di 2.500 miliardi.

Negli anni immediatamente successivi l'accelerazione richiamata comporta l'utilizzo effettivo di tutti gli stanziamenti secondo le scadenze indicate nella legge n. 183 più quelli residui degli esercizi precedenti:

zionali in agricoltura: la spesa prevista è di 1.000 miliardi di lire.

In sintesi, le autorizzazioni di cui sopra concernono i seguenti interventi:

| | (miliardi di lire) |
|---|--------------------|
| — progetti speciali | 1.863 |
| — incentivi alle attività industriali | 552 |
| — case lavoratori | 100 |
| — opere previste dall'art. 6 della legge n. 183 | 1.600 |
| — revisione prezzi, perizie suppletive, IVA, ecc. | 869 |
| — interventi nel settore agricolo e forestale | 100 |

In complesso si ha, quindi, una disponibilità di 5.084 miliardi di lire già in corso di utilizzo da parte della Cassa per il Mezzogiorno e che corrisponde al 28% circa della disponibilità globale pari a 18.080; tale aliquota sale al 35% circa se la si riferisce alla sola disponibilità finanziaria che sarà amministrata direttamente dalla « Cassa »: in pratica l'attività promossa dalle disponibilità già autorizzate riguarda per la maggior parte il primo anno di attuazione della legge n. 183.

In particolare per i progetti speciali, i fondi stanziati per il settore con la legge n. 493 del 1975 sono stati pressoché totalmente utilizzati; per quanto concerne gli interventi previsti nello stralcio di programma 1977 si prevede, in base alle direttive date alla « Cassa », che essi debbano essere avviati a realizzazione entro l'anno corrente.

Anche gli interventi previsti dall'art. 6 della legge n. 183 sono ormai in fase di avanzata realizzazione, e circa il 50% della disponibilità di 1.600 miliardi fissata dal legislatore, è stata già impegnata dalla « Cassa » per progetti esecutivi approvati a tutt'oggi.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si prevede, con riferimento al traguardo del 1980, un sostanziale pareggio tra stanziamenti ed esborsi.

In relazione alla ripartizione di fondi ipotizzata nel presente programma, che assegna al settore industriale uno stanziamento di 5.980 miliardi di lire, si prevede di agevolare investimenti globali dell'ordine di 11-12 mila miliardi di lire interessanti lo specifico settore, sia sotto forma di impianti fissi sia di scorte. (Tale previsione comprende ovviamente anche le iniziative industriali già munite di parere di conformità).

Affinché le azioni messe in atto dall'intervento straordinario nel campo dello sviluppo industriale possano avere efficacia, è necessario che le competenti autorità mo-

netarie assicurino agli Istituti di credito a medio termine la provvista di fondi da destinare alla concessione di finanziamenti agevolati a favore delle industrie del Mezzogiorno; in relazione alla sopraindicata previsione la provvista di fondi dovrà essere adeguata ad assicurare un volume di finanziamenti a tasso agevolato valutabile in 4.000-4.500 miliardi.

È inoltre necessario che il sistema bancario, attraverso il credito ordinario di esercizio, intervenga con tempestività ed adeguatezza di mezzi, per la completa realizzazione dei programmi aziendali, connessi agli investimenti industriali suindicati, e per la normale gestione degli impianti industriali realizzati.

PAGINA BIANCA

APPENDICE AL CAPITOLO I

MEZZOGIORNO: VALUTAZIONE DELL'OFFERTA ADDIZIONALE
DI LAVORO ENTRO IL 1980

La dimensione quantitativa dei problemi di occupazione che occorrerà affrontare entro il 1980, è determinata — oltre che dall'attuale disoccupazione pari ad oltre un milione di persone, per quota notevole costituita da giovani e per oltre la metà concentrate nel Mezzogiorno — dall'incremento delle forze di lavoro complessive (saldo positivo tra entrate e uscite dal mercato del lavoro) e dall'esodo agricolo (saldo negativo tra entrate e uscite dall'attività agricola).

Per quanto riguarda la consistenza delle forze di lavoro complessive, essa, come dimostra l'esperienza del passato, è determinata dalla variazione dei tassi di attività molto più che dalla variazione naturale della popolazione in età lavorativa. Ad esempio, negli ultimi venticinque anni, malgrado che la popolazione in età di lavoro sia aumentata di oltre 3,2 milioni, le forze di lavoro sono diminuite di 1,5 milioni. A partire dalla metà degli anni '60, però, la tendenza alla riduzione si è venuta attenuando: più precisamente, all'ulteriore flessione dei tassi di attività delle classi giovani e anziane, ha corrisposto un aumento dei tassi per le classi centrali di età; inoltre, con il ridursi dell'esodo agricolo e del connesso abbandono definitivo di ogni impegno di lavoro da parte soprattutto di unità femminili, la ripresa dei tassi di attività per le classi centrali di età ha riguardato, a partire dal 1970, anche le donne.

Per i prossimi anni si può ipotizzare un consolidamento dei tassi di attività raggiunti dalle classi centrali di età e, per effetto del rallentamento del processo di espansione della scolarizzazione e del pensionamento, una minore flessione di tassi di attività dei

giovani e degli anziani rispetto al quinquennio precedente (2-3 % all'anno contro il 4-5 % del periodo 1972-76).

Verificandosi queste ipotesi, le forze di lavoro complessive si accrescerebbero nel triennio 1978-80 di circa 250.000 unità; tale incremento sarebbe espresso per la quasi totalità — il 90-95 % — dal Mezzogiorno.

Profondamente diversa è invece la distribuzione territoriale dell'esodo agricolo.

La mancata sostituzione delle unità lavorative che abbandonano l'agricoltura ha infatti proporzioni molto più rilevanti nel Nord che nel Sud, per effetto soprattutto delle differenti opportunità di occupazione extragricola che si offrono alle nuove leve di lavoro nelle due circoscrizioni. Come risulta dalla tabella, nel quinquennio 1972-1976, il tasso di sostituzione delle unità uscite dall'agricoltura è stato del 4 % nel Centro-Nord contro il 34 % nel Mezzogiorno. Ove questi tassi rimanessero sostanzialmente invariati, la mancata sostituzione delle unità che abbandoneranno l'agricoltura nel triennio 1978-80 — in netta prevalenza, ormai, dato l'invecchiamento della popolazione agricola, per anzianità e decessi, e quindi valutabile con grande approssimazione — determinerebbe una contrazione di occupazione agricola dell'ordine di 300.000 unità per l'intero Paese, di cui 180.000 nel Centro-Nord e 120.000 nel Mezzogiorno.

Va sottolineato che la maggiore intensità dell'esodo nelle regioni settentrionali concorrerà ad aggravare il divario tra Nord e Sud nella struttura dell'occupazione. A questo proposito si ricorda che nel decorso quindicennio il rapporto occupati extragri-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

coli/occupati agricoli, già basso in partenza nel Mezzogiorno, si è semplicemente raddoppiato in tale area (passando da 1,4 a 2,7)

mentre si è quasi triplicato nel Centro-Nord (da 3,1 a 9,4), nonostante il più elevato livello iniziale.

TAB. 1. — COMPONENTI DELL'ESODO AGRICOLO NEL PERIODO 1962-1976
(Migliaia di unità, salvo diverse indicazioni)

| ANNI E CIRCOSCRIZIONI | ESODO (saldo in uscita) | COMPONENTI | | | | |
|--------------------------|----------------------------|-------------------|------------------------------------|---------|--------------|------------------------------------|
| | | Usciti | | | Entrati | |
| | | Morte e anzianità | Mobilità settoriale e territoriale | Totale | In complesso | In % degli usciti dall'agricoltura |
| 1962-1966 | | | | | | |
| Italia | — 1.600 | — 990 | — 725 | — 1.715 | 115 | 6,7 |
| Centro-Nord | — 985 | — 580 | — 445 | — 1.025 | 40 | 3,9 |
| Mezzogiorno | — 615 | — 410 | — 280 | — 690 | 75 | 10,9 |
| 1967-1971 | | | | | | |
| Italia | — 1.015 | — 800 | — 340 | — 1.140 | 125 | 11,0 |
| Centro-Nord | — 690 | — 480 | — 240 | — 720 | 30 | 4,2 |
| Mezzogiorno | — 325 | — 320 | — 100 | — 420 | 95 | 22,6 |
| 1972-1976 | | | | | | |
| Italia | — 655 | — 665 | — 120 | — 785 | 130 | 16,7 |
| Centro-Nord | — 440 | — 385 | — 75 | — 460 | 20 | 4,3 |
| Mezzogiorno | — 215 | — 280 | — 45 | — 325 | 110 | 33,8 |

Fonte: Elaborazione SVIMEZ effettuata su documentazione ISTAT (occupazione presente in Italia, distribuita per classi di età e tavole di sopravvivenza della popolazione italiana).

In sintesi, per il periodo 1978-80, l'offerta agricola, in assenza di emigrazione, può valutarsi come segue:

| | CENTRO-NORD | MEZZOGIORNO | ITALIA |
|--|--------------------------|-------------|------------|
| | <i>migliaia di unità</i> | | |
| Incremento delle forze di lavoro complessive | 20 (1) | 230 | 250 |
| Esodo agricolo | 180 | 120 | 300 |
| TOTALE . . . | 200 | 350 | 550 |

(1) La valutazione SVIMEZ dell'offerta del lavoro nel triennio 1978-80 parte dall'ipotesi di migrazioni nulle. La stima di un incremento naturale di 20.000 unità nel triennio della forza di lavoro complessiva al Centro Nord si fonda su due ipotesi:

a) costanza dei tassi di attività per le classi di età intermedie;

b) rallentamento della tendenza alla contrazione nei tassi di attività per le classi di età estreme (giovannissimi e anziani: sotto i 20 e sopra i 60 anni).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Mezzogiorno, dunque, con il 34 % della popolazione nazionale, esprimerà entro il 1980 il 60-65 % dell'offerta addizionale di lavoro per i settori extragricoli.

La notevole concentrazione dell'offerta nell'area meno avanzata, che è ormai una caratteristica strutturale del Paese, assume nel momento attuale significati e implicazioni ben più gravi che nel passato, quando l'alleggerimento della pressione esercitata sul mercato del lavoro è stato ottenuto, nel Mezzogiorno, con l'emigrazione verso l'estero e verso le regioni centro-settentrionali.

Per i prossimi anni, specialmente per il triennio 1978-80, che rappresenta il nostro più immediato futuro, una ripresa del movimento migratorio nelle dimensioni da esso assunte nel passato appare del tutto improbabile.

Nelle regioni centro-settentrionali l'offerta addizionale di 200.000 unità sarà addirittura insufficiente a soddisfare la domanda, anche se tale domanda, ristagnando l'occupazione industriale, aumenterà soltanto nel set-

Poichè i tassi di attività maschili nelle classi intermedie sono elevatissimi e difficilmente superabili, l'offerta addizionale di forza lavoro potrà essere superiore a 20.000 unità solo se si verificano una o ambedue delle seguenti ipotesi:

a) un aumento nei tassi di attività femminili;

b) l'arresto della tendenza alla diminuzione nei tassi di attività per le classi di età estrema.

Un'offerta potenziale superiore alla stima SVIMEZ potrà dunque verificarsi solo a seguito di particolari circostanze e in presenza di specifiche politiche del lavoro nei confronti dei giovani e degli anziani o delle donne. In ogni caso il maggiore incremento sarebbe costituito da forza lavoro rientrante in queste tre categorie. Eventuali politiche dirette ad aumentare la partecipazione al lavoro di queste categorie, per avere effetti quantitativi tali da modificare sostanzialmente il quadro generale, richiederebbero comunque tempi non brevi.

In ogni caso, anche assumendo ipotesi estremamente ottimistiche circa l'aumento naturale della forza lavoro la sostanza delle conclusioni non cambia.

In un'ipotesi estrema di un incremento medio annuo naturale della forza lavoro di 60.000 unità (9 volte l'incremento dell'ipotesi SVIMEZ) si conseguirebbe nel triennio un aumento naturale di forza lavoro di 180.000 unità che sommate all'esodo

tore terziario, per effetto della crescente richiesta di servizi sia da parte delle imprese impegnate nel conseguimento di rapidi progressi di produttività, sia da parte dei consumatori, il cui reddito spendibile continuerebbe, malgrado tutto, ad aumentare. Basterà che il processo di terziarizzazione continui ai ritmi del passato quinquennio (circa il 2 % all'anno) per dare luogo alla creazione di 350-400.000 nuovi posti di lavoro entro il 1980. La crescita dell'occupazione industriale non è più, dunque, una condizione necessaria per il mantenimento della piena occupazione delle forze di lavoro settentrionali.

Nel Sud, invece, non solo il mantenimento dei tassi di terziarizzazione del passato non sarebbe nemmeno sufficiente ad assorbire la metà dell'offerta locale di lavoro entro il 1980, ma è addirittura da prevedere una flessione di quei tassi; vanno infatti riducendosi le opportunità di sbocco offerte fino a ieri con relativa larghezza dall'impiego pubbli-

agricolo darebbero un totale di 360.000 unità, una cifra comunque dell'ordine di grandezza di quella minima prevista per l'aumento dell'occupazione terziaria (350-400.000).

Basterebbe cioè che l'occupazione terziaria crescesse a saggi appena superiori al saggio prudenzialmente ipotizzato nel 2 % all'anno e che si registrasse una ripresa dell'occupazione nelle costruzioni, giunta a livelli estremamente bassi e incompatibili con un equilibrato sviluppo di attività edilizia nel medio periodo, perchè si riproducesse una eccedenza tra domanda e offerta potenziale stimabile intorno alle 100-200.000 unità di forza lavoro nel triennio.

I dati qui riportati si riferiscono al Centro Nord. Ove si facesse riferimento alle 3 circoscrizioni Nord occidentale, Nord orientale e Centrale si constatarebbero rispetto alla media situazioni diverse: in particolare per l'area Nord-occidentale ad una minore possibilità di incrementare la forza lavoro si accompagna una più sostenuta tendenza all'aumento dell'occupazione terziaria mentre l'occupazione in edilizia appare più accentuatamente bassa rispetto alle altre attività.

Per queste regioni l'eccedenza della domanda sull'offerta potenziale appare più elevata e modifiche profonde delle ipotesi SVIMEZ potrebbero ridurre l'entità dell'eccedenza prevista, ma non riuscirebbero ad eliminarla.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

co; e lo stesso terziario privato, in assenza di consistenti sviluppi industriali, non potrà continuare ad accrescere il numero dei suoi addetti, se non ampliando sensibilmente le già considerevoli sacche di sottoccupazione e sottoremunerazione presenti soprattutto nel commercio al dettaglio.

Nel Nord, vi sono e vi potranno essere squilibri temporanei, limitati a particolari situazioni aziendali, a particolari settori o a particolari zone. Ma nel medio periodo o per il complesso dell'area, non solo il recupero di produttività nell'industria e la fi-

siologica espansione dell'occupazione nei servizi saranno sufficienti a ricomporre l'equilibrio di piena occupazione a più elevati livelli di benessere, ma continuerà ad essere necessaria l'immigrazione di lavoratori dalle regioni meridionali. Nel Mezzogiorno, invece, anche in presenza di una continuazione dei flussi di emigrazione verso il Nord — che avrà comunque luogo a ritmi meno intensi che nel passato — la già grave situazione di disoccupazione e sottoccupazione strutturale sembra destinata a peggiorare ulteriormente.

DELIBERE CIPE DEL 31 MAGGIO 1977
PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 183
DEL 2 MAGGIO 1976

**Approvazione del programma di intervento straordinario nel Mezzogiorno
per il quinquennio 1976-1980**

IL CIPE

VISTO l'articolo 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183, che ha affidato al CIPE il compito di definire entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, con la procedura ivi indicata, il programma quinquennale contenente gli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nonché le direttive, i criteri, le priorità e le altre indicazioni necessarie per l'attuazione dell'intervento medesimo;

VISTO lo schema di programma per il quinquennio 1976-80 di cui all'articolo 1 della citata legge n. 183, proposto dal Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno d'intesa con il Ministro per il bilancio e la programmazione economica;

VISTE le indicazioni e le proposte contenute nei pareri espressi in merito al programma anzidetto, rispettivamente dal Comitato dei rappresentanti delle regioni meridionali di cui all'articolo 3 della richiamata legge numero 183, in data 3 marzo 1977 e dalla Commissione parlamentare di cui all'articolo 2 della legge medesima, in data 20 maggio 1977;

UDITE le relazioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e del Mi-

nistro per il bilancio e la programmazione economica;

DELIBERA

È approvato il programma di intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80 di cui alla premessa che viene a far parte integrante della presente delibera.

Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno è autorizzato a impartire alla Cassa per il Mezzogiorno e agli Enti collegati le direttive necessarie per l'attuazione del programma di intervento straordinario.

I Ministri interessati sono invitati, ciascuno per la parte di competenza, ad attenersi, per quanto concerne il coordinamento dei rispettivi interventi ordinari con gli interventi previsti dal programma di cui all'articolo 1 della legge n. 183 del 1976, alle direttive contenute al Capitolo IV del programma stesso.

IL MINISTRO PER IL BILANCIO
E LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
Vice Presidente del CIPE
(*Sen. Avv. Tommaso Morlino*)

Roma, 31 Maggio 1977

**Ripartizione degli stanziamenti previsti dal programma
di intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-1980**

IL CIPE

VISTO il programma quinquennale 1976-80 contenente gli obiettivi generali e specifici dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, approvato in data odierna, ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 maggio 1976, n. 183; VISTO in particolare l'articolo 22, ottavo comma, della legge n. 183 sopracitata che demanda al CIPE il compito di ripartire gli stanziamenti previsti dalla stessa legge fra interventi relativi ai progetti speciali e tra interventi infrastrutturali e finanziari relativi alla incentivazione alle attività produttive;

VISTO l'articolo 1, terzo comma, del DPR 9 novembre 1976, n. 902, che destina il 65 % del fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale nei territori meridionali;

TENUTO CONTO delle destinazioni specifiche indicate nella sopracitata legge n. 183 del 1976;

SU PROPOSTA del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno;

D E L I B E R A

le somme di cui all'articolo 22, primo comma, della legge 2 maggio 1976, n. 183 integrate dagli stanziamenti previsti dall'articolo 1 del DPR 9 novembre 1976, n. 902, sono ripartite fra gli interventi di competenza della Cassa del Mezzogiorno relativi ai progetti speciali e gli interventi infrastrutturali e finanziari per la incentivazione delle attività produttive secondo le indicazioni contenute nel capitolo V del programma di interventi straordinari, come segue:

| | |
|---|---------------|
| 1) Progetti speciali (compresi quelli di nuova formulazione) | 3.000 |
| 2) Incentivi ad attività industriali | 5.980 |
| 3) Infrastrutture industriali | 700 |
| 4) Completamento e trasferimento delle opere alle Regioni (art. 6, comma terzo) | 1.600 |
| 5) Contributo enti bonifica (art. 6, comma sesto) | 35 |
| 6) Interventi regionali (art. 7, comma secondo) | 2.000 |
| 7) Fondo dotazione ENAPI (art. 19, comma secondo) | 5 |
| 8) Università meridionali (art. 19, comma terzo) | 200 |
| 9) Finanziamento legge n. 493 del 1975 | 1.000 |
| 10) Oneri sociali INPS (art. 22, comma primo) | 1.500 |
| 11) Contributo SVIMEZ (art. 22, comma nono) | 3 |
| 12) Fondo globale riserva | 2.057 |
| TOTALE (miliardi di lire) | 18.080 |

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nelle somme suindicate ai punti 1) e 3) sono compresi gli oneri per IVA, revisione prezzi, gare in aumento e perizie suppletive anche per interventi già approvati; nelle somme indicate al punto 2) sono compresi gli adeguamenti dei pareri di conformità; nelle somme indicate al punto 12) sono compresi gli oneri per revisione prezzi, perizie suppletive, IVA e gare in aumento, limitatamente agli interventi in corso al momento della entrata in vigore della legge n. 183 del 1976 ed esclusi quelli per progetti speciali ed infrastrutture industriali; congruagli

alle iniziative industriali con pareri di conformità emanati in base alla legge n. 717 del 1965 (art. 18, comma terzo della legge n. 183); partecipazioni finanziarie di cui all'articolo 9 della legge n. 183; gestione opere; spese di amministrazione e funzionamento Cassa ed Enti collegati.

IL MINISTRO PER IL BILANCIO
E LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
Vice Presidente del CIPE
(*Sen. Avv. Tommaso Morlino*)

Roma, 31 Maggio 1977