

N. 2857-741-bis-784-1500-1842-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO E PROGRAMMAZIONE - PARTECIPAZIONI STATALI)

(Relatore: VIGNOLA, di minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 17 aprile 1985 (Stampato n. 969)

PRESENTATO DAL MINISTRO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO
(DE VITO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

E COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(ALTISSIMO)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 24 aprile 1985*

Disciplina organica
dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIRINO POMICINO, CONTE CARMELO, GUNNELLA,
REGGIANI, DE LUCA

Interventi straordinari nel Mezzogiorno

(Già articoli 3, 4, 5 e 6 della proposta di legge n. 741, stralciati con deliberazione dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre 1983)

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ALMIRANTE, ZANFAGNA, ABBATANGELO, AGOSTINACCHIO, ALOI, ALPINI, BAGHINO, BERSELLI, BOETTI VILLANIS AUDIFREDI, CARADONNA, DEL DONNO, de MICIELI VITTURI, FINI, FORNER, FRANCHI FRANCO, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MANNA, MARTINAT, MATTEOLI, MAZZONE, MENNITTI, MICELI, MUSCARDINI PALLI, PARLATO, PAZZAGLIA, PELLEGATTA, POLI BORTONE, RALLO, RAUTI, RUBINACCI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, TASSI, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA, TRINGALI, VALENSISE

Presentata il 7 novembre 1983

Nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

NAPOLITANO, REICHLIN, MACCIOTTA, AMBROGIO, VIGNOLA, CERRINA FERONI, PEGGIO, CAPECCHI PALLINI, CASTAGNOLA, MANNINO ANTONINO, MARRUCCI, MOTETTA, POLIDORI, SANNELLA, ALINOVI, ANGELINI VITO, AULETA, BELLOCCHIO, BIRARDI, BOTTARI, CALVANESE, CANNELONGA, CARDINALE, CECI BONIFAZI, CHERCHI, CIAFARDINI, CIANCIO, CONTE ANTONIO, CURCIO, D'AMBROSIO, DI GIOVANNI, FANTÒ, FITTANTE, FRANCESE, GELLI, GEREMICCA, GRADUATA, GRASSUCCI, JOVANNITTI, LOPS, MACIS, OCCHETTO, PERNICE, PETROCELLI, PICCHETTI, PIERINO, POCHETTI, RIDI, RINDONE, ROSSINO, SAMA, SANDIROCCO, SANFILIPPO, SASTRO, TOMA, VACCA

Presentata il 28 marzo 1984

Misure per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GORLA, CALAMIDA, CAPANNA, POLLICE, RONCHI, RUSSO FRANCO, TAMINO

Presentata il 27 giugno 1984

Interventi straordinari nel Mezzogiorno

Presentata alla Presidenza il 19 luglio 1985

ONOREVOLI COLLEGHI! — Viene finalmente — a cinquantacinque mesi dalla scadenza, il 31 dicembre 1980, della legge n. 183 del 2 maggio 1976 — nella nostra Assemblea l'esame della nuova « disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (A. C. n. 2857) nel testo, modificato e approvato dal Senato della Repubblica il 17 aprile 1985, del disegno di legge presentato dal Governo il 9 ottobre 1984. Fu merito grande di questa nostra Assemblea — vogliamo rivendicarlo per cogliere e rafforzare l'impegno positivo che indubbiamente mosse tutti noi — avere, con il voto del 2 agosto 1984, interrotto, sì, la lunga serie di proroghe che avevano fatto sopravvivere la vecchia « Cassa per il Mezzogiorno » e impostone la liquidazione, ma, ancor più, di avere espresso la necessità di porre fine al processo di degrado e di abbandono che ha caratterizzato la politica del pentapartito nei confronti del Mezzogiorno, e, nel contempo, di avere aperto una prospettiva.

Spetta ora a questa Assemblea nella sua autonomia e sovranità tenere fede al più alto livello a quell'impegno, rendere la prospettiva aperta, concreta e rispondente alla rinascita del Mezzogiorno.

« Il tema investe gli interessi più sostanziali e permanenti della patria, e vuol essere studiato e discusso con l'animo spoglio di qualsiasi meschinità partigiana... ». « Il problema del Mezzogiorno », diceva recentemente a Melfi l'onorevole Fortunato, « è il problema fondamentale di tutta quanta la nuova politica dello Stato italiano ». Sì, certo; e dalla varia soluzione pratica che a questo problema voglia darsi, potete trarre indizio e garanzia di tutto un indirizzo diverso di Governo della cosa pubblica ». Così all'inizio del secolo, il 9 novembre 1902, l'onorevole Sidney Sonnino prendeva posizione associandosi al-

l'iniziativa della visita in Basilicata (26-29 settembre 1902) del Presidente del Consiglio dell'epoca, l'onorevole Giuseppe Zanardelli.

Non ho voluto con ciò alzare la dotta e autorevole bandiera dei « classici », né ricordare il carattere nazionale della « questione meridionale » così come fu configurato sin dall'inizio del secolo, non ho voluto ricordare il valore di « misura » di un indirizzo di Governo che hanno gli atti nei confronti del Mezzogiorno per poter rivendicare a voi il più acconciamente possibile un nuovo atto di solidarietà e di sostegno.

Certo, è ancora vero, a tanti anni di distanza, che « quando una singola parte di un vasto organismo com'è la nazione, non si sviluppa nello stesso grado che le altre, manifestandovisi alcuni particolari sintomi di debolezza e di deperimento, allo Stato incombe l'obbligo di far convergere tutta l'azione sua ad accelerare il movimento di progresso in quella regione, tenuto conto delle sue speciali condizioni e potenzialità, in modo da aiutarla a raggiungere il passo delle altre, — rimuovendo innanzi tutto le molteplici cause di disorganizzazione e di errore, che dipendono dalla imperfezione delle stesse sue leggi ed ordinamenti ». Ma è nel contempo ancora vero quanto ebbe ad affermare Giustino Fortunato, proprio contestualmente al porsi della questione meridionale come « problema fondamentale di tutta quanta la nuova politica dello stato italiano » e cioè che « averlo così posto, non significa punto averlo risolto: tutt'altro! Tutt'altro — specialmente se tra noi meridionali per i primi è ancora tanta la confusione e il clamore delle lingue, tanta l'ignoranza delle cause, tanto l'egoismo, meno di classe che di persone, tanto l'impulso disordinato e cieco alle dimande, direi quasi (e perché

non dirlo?) all'arrembaggio del pubblico erario. Ma l'averlo così posto è già molto, anzi moltissimo... » (1).

Ho voluto invece ricordare che se necessario e urgente è fare fronte ancora alle esigenze del Mezzogiorno ciò può avere efficacia tanto più grande se è parte non di una solidarietà ma di una visione organica nazionale, di una tensione ideale e politica, di una concreta azione unitaria diretta ad affrontare le insufficienze attuali che sono strutturali, e dell'intera società nazionale.

Non intendiamo, cioè, parlare soltanto di noi meridionali, né vogliamo soltanto chiedere per noi. Noi vi chiediamo, onorevoli colleghi, di fare di questo dibattito e di questa legge la leva di un rinnovato sviluppo nazionale. E ciò non ci sembra presuntuoso, né unilaterale. A noi sembra, al contrario, di interpretare correttamente e di voler cogliere in una sintesi politica più ampia — come spetta al Parlamento — quanto quest'anno quella sede autorevole dello studio e dell'azione economica, che è la Banca d'Italia, ha voluto, tanto eccezionalmente e fortemente, dire nella sua Relazione annuale.

La questione meridionale esiste tuttora nella sua unitarietà.

1. — È indubbiamente un fatto nuovo e di grande rilievo che la Relazione annuale per l'esercizio 1984 della Banca d'Italia abbia dedicato un paragrafo a « Il Mezzogiorno e l'evoluzione della sua struttura industriale » per affermare che « Il ritardo fra le regioni meridionali e il resto dell'Italia risulta ancora ampio a oltre trent'anni da quando, conclusasi la fase di ricostruzione post-bellica, l'azione di politica economica diretta a sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno è stata intrapresa attraverso interventi di carattere straordinario. Valutato sul prodotto lordo per abitante, il divario del Meridione ri-

spetto al Centro-Nord era pari al 46 per cento nel 1951 e al 49 nel 1960; successivamente esso si è ridotto fino a un minimo del 38 nel 1973 per poi stabilizzarsi, nell'ultimo decennio, intorno al 40 per cento (2)... ».

« Il perdurare della dipendenza dell'economia meridionale dal resto del Paese è evidente dallo squilibrio della bilancia commerciale: valutate a prezzi costanti e senza la componente del turismo, le importazioni nette di beni e servizi del Mezzogiorno erano pari nel 1982 al 16 per cento circa del prodotto lordo. Tale quota è rimasta pressoché immutata dagli anni cinquanta... ».

« La struttura attuale dell'occupazione conferma la rilevanza del settore terziario. Tra il 1951 e il 1983 i servizi privati e l'Amministrazione pubblica hanno assorbito circa 1.600 mila addetti; nello stesso periodo gli incrementi nelle manifatturiere e nelle costruzioni sono stati rispettivamente di 200 e 350 mila unità. La precoce terziarizzazione dell'area, che acquista una evidenza maggiore nella composizione del valore aggiunto, indica che il Mezzogiorno ha percorso un sentiero di sviluppo caratterizzato dal reimpiego prevalente della forza lavoro liberata dall'agricoltura nelle attività terziarie... ».

« I tassi di industrializzazione — calcolati come rapporto tra gli addetti all'industria in senso stretto e la popolazione complessiva — non si sono avvicinati, nell'ultimo trentennio, tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno: nel 1951 essi erano rispettivamente del 12,6 e del 5,4 per cento; nel 1983 del 12,1 e del 5,3 per cento » (3).

E l'aggiunta della seguente tabella permette di precisare e visualizzare i termini delle modificazioni intervenute nelle regioni meridionali nell'arco degli anni che vanno dal 1951 al 1983, ma che non han-

(2) Il periodo nel quale è avvenuta la maggiore riduzione del divario ha coinciso con quello di una intensa emigrazione: 180.000 emigrati all'anno dal Mezzogiorno tra il 1960 e il 1974.

(3) Banca d'Italia, Relazione annuale - esercizio 1984, pagine 86-91.

(1) I passi citati sia di S. Sonnino che di G. Fortunato sono in: G. Fortunato, *Pagine e ricordi parlamentari*, Bari 1920 p. 212 e 217.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Occupazione e prodotto del Mezzogiorno (4)

SETTORI DI ATTIVITA ECONOMICA	OCCUPAZIONE				P.I.L. A PREZZI 1970 (Valore aggiunto al costo dei fattori)	
	Migliaia di unità		Composizione percentuale		Composizione percentuale	
	1951	1983	1951	1983	1951	1983
Agricoltura	3.675	1.348	56,3	21,3	25,2	14,3
Industria in senso stretto . .	852	1.068	13,1	16,9	11,5	19,4
Costruzioni	385	719	5,9	11,3	8,5	9,1
Servizi destinabili alla vendita	1.061	2.003	16,2	31,6	33,8	41,5
Servizi non destinabili alla vendita	555	1.194	8,5	18,9	21,0	15,7
(Totale settori extragricoli) .	(2.853)	(4.984)	(43,7)	(78,7)	(74,8)	(85,7)
Totale	6.528	6.332	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: SVIMEZ e ISTAT.

(4) Banca d'Italia, Relazione annuale - esercizio 1984, Tav. B 14, pagina 87.

no determinato neppure una attenuazione del divario nello sviluppo loro rispetto alle regioni del Centro-Nord.

2. — La riproposizione della « questione meridionale » è oggi quanto mai importante ma anche polemica, e per questo ci è sembrato opportuno, all'inizio di questa nostra relazione, porre al centro del dibattito i dati essenziali del divario così come essi oggi si presentano, e come sono rappresentati dalla Banca d'Italia.

Sono corsi infatti « tempi ambigui » per il Mezzogiorno, si è cercato di rendere indefinibili sul piano concettuale come su quello politico i termini stessi della « questione meridionale » per giungere a negare che se ne potesse riproporre oggi l'esistenza, e per negare quanto meno

la sua unitarietà, per sostenere che ci si trovasse ormai piuttosto e « più moderatamente », di fronte ad un « arcipelago di economie e società locali », ad « una società a pelle di leopardo », ad un « accentuato policentrismo del sistema ».

Ora, è certo vero che nel corso di questi anni vi è stato un processo di espansione economica e di rivolgimenti sociali che ha attraversato l'intero Paese. Ma ciò non è stato sufficiente, e d'altra parte nei suoi aspetti e momenti più positivi, neppure diretto a superare il divario. Un processo del quale il Mezzogiorno è stato partecipe più nel male che nel bene: si pensi soltanto agli sconvolgimenti determinati dall'emigrazione di milioni di persone che ha sostenuto la crescita dell'area settentrionale; che ha ridotto dal 56,3 al

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

21,3 per cento, tra il 1951 e il 1983, la percentuale sull'occupazione meridionale degli addetti all'agricoltura e nel contempo ha portato alla crescita abnorme delle città meridionali e al configurarsi di grandi conurbazioni metropolitane che fanno emergere in termini nuovi e drammatici il problema non mai risolto dell'occupazione, oltre che esigenze complesse di riassetto del territorio e di vivibilità.

Non ci sfuggono, certo, elementi positivi nuovi anche importanti quali lo sviluppo di consumi collettivi quali la sanità, l'istruzione, i trasporti, e del complessivo tenore di vita delle popolazioni meridionali; e, per quanto oggi in gravi difficoltà, l'insediamento dopo il 1950 di ben 124 stabilimenti industriali con più di 500 addetti (che si sono aggiunti ai 26 preesistenti con circa 40 mila addetti) e l'occupazione in essi di 187.000 lavoratori, il che ha rafforzato la vecchia concentrazione operaia napoletana e ne ha creato delle nuove; lo sviluppo dell'agricoltura proprio in alcune aree che furono sedi di grandi lotte bracciantili e contadine a seguito di trasformazioni agrarie già indotte da quelle lotte, e poi della riforma « stralcio », e, ancora, dall'estensione dell'irrigazione; il crescere anche di una imprenditorialità che sia pure in misura quantitativamente modesta in termini di occupazione ha sostituito negli ultimi dieci anni la caduta degli investimenti delle grandi imprese pubbliche e private.

E, su tutto quanto di diverso e nuovo sul piano economico e sociale vi è stato, in primo luogo e soprattutto, noi collochiamo la grande crescita democratica, la costruzione di partiti nazionali, e di organizzazioni di massa, e di istituzioni democratiche rinnovate, delle Regioni. E questo che ha determinato e accompagnato una riscossa meridionale e meridionalistica veramente moderna attraverso grandi lotte popolari e democratiche.

Giorgio Amendola ci ha sempre insegnato di essere attenti al « positivo » e che « ogni seria elaborazione di un « progetto » deve partire da una concreta valutazione del presente e del passato ». E ci avvertiva da una parte della necessità del-

la « denuncia della gravità della situazione napoletana » (e meridionale) e di « non mai dimenticare, e fare dimenticare le responsabilità della DC » e dall'altra della « esistenza nella città » (e nell'intero Mezzogiorno) « di forze capaci di condurre una battaglia risanatrice ». Erano, e sono tuttora, questi i punti essenziali per una strategia di lotta meridionalistica moderna, insieme con quello di « trovare in se stessi, nella classe operaia, negli intellettuali, nelle forze vive del lavoro e dell'iniziativa imprenditoriale, le capacità di lottare per la propria salvezza » perché « lo stesso aiuto esterno dipende dalle capacità autonome, di lotta della popolazione napoletana » e meridionale; e l'altro della « unità meridionalista » che, egli insisteva, « è una battaglia culturale, prima ancora che politica, che occorre condurre perché il Mezzogiorno acquisti nella vita nazionale il posto che gli spetta ». Essenziale gli sembrava il ruolo e la funzione della città di Napoli nella costruzione dell'unità meridionalista, ricordava i primi anni della lotta per la rinascita che ebbero a « capitale » Napoli. Ricordava, sulle orme di Nitti, che Napoli e la Basilicata erano i poli della questione meridionale: una, con la questione urbana, l'altra con la questione agraria. E lo faceva per sollecitare una elaborazione nuova rapportata alla nuova più complessa e articolata realtà meridionale: « Napoli è la città dalla quale può partire questa ripresa di coscienza meridionalista. Senza in alcun modo pensare a limitare le autonome funzioni delle regioni, da Napoli può partire l'iniziativa tendente a ricordare quello che c'è di comune, pur nella diversità delle situazioni regionali, quello che unisce tutto il Mezzogiorno, continentale e insulare, e lo distingue (non lo oppone) al resto del paese ».

« Dopo la fase della centralizzazione meridionalista (Napoli capitale del Mezzogiorno), dopo la necessaria fase delle affermazioni dell'autonomia regionale, occorre passare ad un più elevato livello di unità meridionalista, per fare del Mezzogiorno una forza propulsiva del rinnovamento nazionale. La liberazione del Mez-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zogiorno è momento centrale della necessaria riforma, economica e politica, della nazione » (5).

Nel corso di questi « tempi ambigui » un rilievo particolare ha avuto la questione dei « divari interni » al Mezzogiorno. Ma questa non può essere considerata una « novità », né si possono intravedere, stando ai dati, tendenze nuove al « decollo » di talune aree o, addirittura allo « innescarsi » in esse di « un meccanismo autopulsivo ». Le differenze nei livelli e nelle possibilità di sviluppo delle diverse aree appartengono alla storia del Mezzogiorno, quella stessa storia alla quale è da riferire la « questione meridionale ». Esaltare come si è fatto « i divari » risponde a logiche diverse. Alcune volte di frantumazione localistica e di sostegno alla rivendicazione assistenziale e clientelare. Altre volte, più nobilmente, di analisi tendenziale in un quadro culturale riconducibile alla concezione delle « aree depresse » sviluppatesi negli Stati Uniti a partire dal New Deal. Ma la « scuola italiana » più autorevole (la SVIMEZ) che a quella concezione si è ispirata ha tenuto sempre a ricondurre a unità intorno al problema dell'occupazione la questione meridionale, e, per questa via, oltre che per la via, sempre perseguita ma subendo grandi delusioni, della programmazione dell'intervento straordinario e della coerenza della politica nazionale, si è tenuta quanto meno in linea di convergenza, con la concezione storicistica della « questione meridionale ». E infatti la SVIMEZ ha puntualmente condotto un attento studio sui « divari interni » al quale rimandiamo (6).

Da esso si può osservare che il livello medio del Mezzogiorno del prodotto per abitante, fatto 100 quello medio del Centro-Nord era 61,3 nel 1974 ed è cresciuto (!) a 61,7 nel 1983; che rispetto a questo livello medio si pongono al di sopra 16 province (tra un 61,9 di Salerno e un

83,0 di Siracusa) ma ben 18 sono al di sotto (tra un 61,3 di Catania e un 45,6 di Agrigento); che il saggio medio annuo di variazione nel periodo 1974-83, del prodotto per abitante è stato in media dell'1,7 per cento; che 16 province si pongono al di sopra di tale saggio medio (Isernia con il 4,01 per cento, ma con ciò si porta dal 53,1 al 69,0 del prodotto per abitante del Centro Nord, e dopo di essa si scende a saggi che variano tra il 2 e il 2,5 per cento per 5 province); che 18 province si collocano al di sotto del saggio medio di variazione, e tra esse Napoli con lo 0,65 (che arretra dal 62,2 al 60,4 del livello del prodotto *pro-capite* del Centro Nord perdendo 8 posti nella graduatoria delle province meridionali) insieme con altre 17 province che hanno un saggio medio annuo di variazione nel periodo al di sotto dell'1 per cento; che Taranto e Oristano hanno poi addirittura un saggio medio annuo negativo rispettivamente di -0,14 e di -0,89. Abbiamo voluto richiamare l'attenzione sui livelli provinciali perché più articolati rispetto ai dati regionali ma questi sono significativi per il più lungo periodo, e cioè tra il 1951 e il 1983:

PRODOTTO PER ABITANTE DELLE REGIONI MERIDIONALI IN PERCENTUALE DEL PRODOTTO PER ABITANTE DEL CENTRO NORD (CALCOLATI SU VALORI A PREZZI CORRENTI)

	1951	1983	1983:1951
Abruzzo	52,2	71,3	1,37
Molise	45,8	66,1	1,44
Campania . . .	56,8	60,4	1,06
Puglia	53,9	62,4	1,16
Basilicata . . .	45,8	62,7	1,97
Calabria . . .	44,7	56,8	1,27
Sicilia	52,1	60,9	1,17
Sardegna . . .	64,4	64,5	1,00
Mezzogiorno .	53,2	61,7	...16
Centro Nord .	100,0	100,0	1,00

(5) G. Amendola, « Napoli e il Mezzogiorno » in *Rinascita*, 1979, n. 7. Le sottolineature sono mie.

(6) SVIMEZ, Dati sui divari interni al Mezzogiorno, Studi SVIMEZ n. 3/1984.

Risulta cioè evidente che i divari interni al Mezzogiorno erano ben presenti al 1951 e che essi si sono semmai ridotti.

IX. LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La « questione meridionale » si ripropone quale snodo decisivo del progresso economico e civile dell'intera società italiana.

3. — Ma è soprattutto sul quadro nazionale nel quale oggi si ripresenta « la questione meridionale » che occorre porre l'attenzione nostra.

E certamente andato avanti un processo selvaggio di ristrutturazione aziendale, e si è accresciuto il potere del capitale finanziario modificando la collocazione di gruppi e interessi, ed è cresciuta la compenetrazione tra pubblico e privato. Ma i dati generali della situazione economica del paese continuano a denunciare insufficienze e squilibri, a suscitare preoccupazioni di fondo. Già nell'aprile del 1980, d'altra parte, l'onorevole Giorgio Ruffolo in una impegnata relazione (7), riflettendo sul decennio segnato da due crisi petrolifere e dalle politiche economiche nazionali che ne sono seguite in riferimento al Mezzogiorno afferma di « temere che stiano per venire al pettine i nodi di uno sviluppo che nell'ultimo decennio è stato affidato più alle spontanee virtù di galleggiamento che all'impulso di una politica economica consapevole e razionalmente orientata ». Egli sviluppa in quella relazione interessanti e positive considerazioni sulla legge n. 183 del 1978 che doveva riprendere il disegno della programmazione, sviluppare il concetto di progetto speciale come intervento organico, fare delle Regioni il perno della programmazione territoriale, ecc. per considerare come anche quella legge abbia finito con l'essere vanificata da una azione combinata del centro e della periferia. Egli centra giustamente il problema della disoccupazione, e richiama il « piano del lavoro » compreso nel Progetto socialista approvato al Congresso Torino, per affermare: « La partecipazione socialista al Governo — dopo tanti anni di disimpegno — avrebbe poco senso se non riuscisse a riscuotere l'intervento nel Mezzogiorno dal torpore acci-

dioso nel quale è caduto; se non si riuscisse a coniugare le esigenze di una strategia di trasformazione di lungo periodo con quelle di un'azione immediata, ma organica su vasta scala, sul problema emergente e drammatico della disoccupazione ».

Ma le preoccupazioni di fondo e più attuali sono poste in realtà con molta chiarezza e forza dal Governatore della Banca d'Italia.

Le « considerazioni finali » sono importanti perché, oltre che nella Relazione, viene posto il problema del Mezzogiorno. Ma sarebbe riduttivo fermarsi alle formulazioni direttamente rivolte a tale problema. In verità già le prime commosse parole rivolte alla memoria di Donato Menichella inducono a una riflessione più ampia e critica della politica economica nazionale. La novità da cogliere, perché più ricca di implicazioni, sta nella lettura in chiave meridionalistica, propria della tradizione culturale di cui era parte Donato Menichella, dell'analisi della situazione e delle politiche economiche che è posta a fondamento stesso delle « Considerazioni finali » del Governatore.

Cosa vuol dire infatti il Governatore quando ricorda che Menichella « seppe cogliere e coltivare le profonde complementarietà che esistono di fatto, tra forze del mercato e dell'apertura agli scambi internazionali, da un lato, l'intervento e controllo pubblico, dall'altro »... e « si impegnasse, sul piano delle idee e del disegno progettuale, nella ricerca degli istituti e degli strumenti delle politiche industriali e regionali » nella convinzione che « solo l'uscita di vaste zone del Paese dal sottosviluppo, talvolta dalla miseria, poteva disinnescare i più pericolosi fattori "reali" di instabilità »... « instabilità che non è limitata all'inflazione o alla deflazione dei prezzi, ma colpisce produzione e occupazione, risparmio e investimento, pregiudicando lo sviluppo dell'economia »... e quindi « la capacità di guardare alto e lontano, formulando strategie per i tempi lunghi » ? (8).

(7) Giorgio Ruffolo, Relazione al Convegno del 26-27 aprile 1980, ora in *Mondo Operaio* n. 6, giugno 1980.

(8) Banca d'Italia, Relazione annuale - II, Considerazioni finali, pag. 276.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

E quando più avanti egli analizza i limiti e i ritardi dell'Europa nella « lentezza della crescita del reddito e degli investimenti » nel fatto che essa « è frenata da vincoli normativi, da rigidità diffusa nei mercati, dai ritardi nell'innovazione tecnologica » per affermare che « all'innalzamento del livello della domanda l'Europa deve unire il rafforzamento della base produttiva » e concludere avvertendo che « la sfida tecnologica che proviene dagli Stati Uniti e dal Giappone va al di là del primato industriale: l'aumento dell'occupazione e la crescita economica passano attraverso l'impegno per la ricerca, l'introduzione di nuove tecnologie, una maggiore accumulazione. L'importanza di un settore industriale avanzato consiste soprattutto nella capacità di applicare e diffondere le innovazioni in un'epoca in cui queste si susseguono con ritmo intenso. Il processo si attua anche attraverso il nascere di nuove imprese in tutta l'economia, l'ampliamento della loro dimensione, l'uscita dal mercato di quelle meno capaci, lo spostamento d'occupazione nei settori e nei luoghi dove si forma la domanda di lavoro »? (9). Traspare dalle « Considerazioni finali » una tensione critica, una preoccupazione tanto più assillante quanto assai poco intesa. Già nella Relazione svolta dal Governatore presso la Commissione industria della Camera dei deputati il 22 aprile 1982 rilevando « l'ulteriore aumento della già elevata specializzazione produttiva del nostro paese nei settori a bassa tecnologia, la cui incidenza sul totale delle esportazioni sale tra il 1970 e il 1980 dal 35,8 al 44 per cento a fronte di una contrazione dal 50 al 44,5 per cento della quota dei prodotti a tecnologia intermedia, mentre la quota dei prodotti a elevato contenuto tecnologico resta immutata sul modesto livello (11,5 per cento) del 1970 » (10) aveva osservato che « questa evoluzione contro corrente della specializ-

(9) Banca d'Italia, Relazione annuale, Esercizio 1984, Considerazioni finali, pag. 280.

(10) Per il periodo 1978-1983 rappresentano solo poco più del 10 per cento. Vedi Banca d'Italia, Relazione esercizio 1984, pag. 42.

zazione produttiva dell'Italia... non può non preoccupare per l'inadeguato sviluppo dei settori a tecnologia intermedia e avanzata, il cui arretramento sembra indicare che sia in corso un ampliamento, anziché una riduzione, del ritardo tecnologico del nostro paese » (11).

Nelle « Considerazioni » del 1985 pur rendendo omaggio formale ai processi di aggiornamento avviati dall'industria manifatturiera attraverso l'automazione e le nuove tecnologie (ma fa riferimento agli investimenti effettuati negli anni 1978-1980), e dichiarando di temere di fermare i processi in atto, si rifiuta di « cedere oggi a un indirizzo lassista nella gestione del cambio » osservando che « l'apparato industriale è ancora prevalentemente orientato a esportare beni caratterizzati da tassi di crescita della domanda mondiale e da un contenuto tecnologico relativamente bassi » non solo, ma che « la penetrazione crescente delle importazioni di beni finali, non solo di investimento, rappresenta il dato più preoccupante. L'offerta interna incontra ancor oggi limiti nel soddisfare una domanda che si rivolge a una più vasta gamma di prodotti » (12).

Così che, in definitiva, ponendo al bando tutti i facili ottimismo: « Il riaddensarsi di nubi mette in evidenza le strette connessioni fra le difficoltà cicliche e i problemi strutturali nella nostra economia. Ciò induce a riproporre i temi di lungo periodo... Analisi compiute in varie sedi hanno confermato, in tutta la loro gravità, i rischi di aumento della disoccupazione insiti nel movimento demografico e nella composizione della offerta e della domanda di lavoro. La questione meridionale si ripropone quale snodo decisivo del progresso economico e civile dell'intera società italiana » (13). Vi è cioè in tutto il testo delle « Considerazioni » un'analisi

(11) Camera dei Deputati, Doc. XXXIV, n. 2, ottobre 1982.

(12) Banca d'Italia, Relazione annuale, Esercizio 1984, Considerazioni finali, pag. 290. Le sottolineature sono mie.

(13) Banca d'Italia, Relazione annuale, Esercizio 1984, Considerazioni finali, pag. 288.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

rigorosa e critica, un richiamo ai problemi strutturali, ai « temi di lungo periodo » che non sono presenti neppure nella stessa coscienza delle forze sociali e politiche che governano. E stiamo ai dati, in primo luogo quelli della Banca d'Italia: « la ripresa che, dopo un triennio di ristagno e recessione, era iniziata nel 1983 ha acquistato vigore nel 1984. La crescita del prodotto interno lordo è stata del 2,6 per cento... l'aumento del numero degli occupati è stato solo dello 0,3 per cento... avvenuto solo nel settore terziario, e ha continuato a superare la diminuzione di manodopera del settore industriale e di quello primario. Ma l'aumento delle forze di lavoro è stato di circa 220.000 unità, e di queste solo il 40 per cento ha trovato impiego, cosicché le persone in cerca di occupazione hanno sfiorato, nella media del 1984, i 2 milioni e 400 mila. Il 43 per cento di esse è concentrato nell'Italia Meridionale dove il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 14 per cento. Questo ultimo è salito nel complesso del Paese al 10,4 per cento, dal 9,9 del 1983, ma tocca il 12,3 per cento se si tiene conto del ricorso alla Cassa integrazione guadagni » (14). Di conseguenza anche nel Mez-

(14) Banca d'Italia, Relazione annuale, Esercizio 1984, pag. 55.

zogiorno il tasso di disoccupazione aumenta tenendo conto della CIG.

Il « triennio di ristagno e recessione » cui fa riferimento la Banca d'Italia, si segnala in modo particolare per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi nel settore industriale. Essi, a prezzi costanti, subiscono una grave contrazione nel 1981 rispetto al 1980, nel 1982 rispetto al 1981, nel 1983 rispetto al 1982 secondo questi ritmi (15):

	1981	1982	1983
Mezzogiorno	— 4,0	— 11,7	— 14,4
Centro-Nord	— 3,2	— 11,7	— 11,8
Italia	— 3,4	— 11,7	— 12,4

Più illuminante per una visione di lungo periodo è la tabella (16) che segue degli investimenti fissi lordi nel settore industriale (indici: media 1970-1974 = 100, calcolati su valori a prezzi 1970).

(15) SVIMEZ, Rapporto 1984 sull'economia del Mezzogiorno, pag. 85.

(16) SVIMEZ, Rapporto 1984 sull'economia del Mezzogiorno, tab. 57, pag. 86.

	Mezzogiorno	Centro Nord	Italia	Quota del Mezzogiorno sul totale nazionale (calcolata sui valori a prezzi correnti)
1951-1961	19,3	57,1	45,0	13,9
1962-1969	48,8	82,9	71,9	22,0
1970-1974	100,0	100,0	100,0	32,1
(1962-1974)	(68,5)	(89,5)	(82,7)	(27,9)
1975	84,8	88,3	87,2	31,1
1976	78,7	90,3	80,6	29,2
1977	69,3	93,5	85,7	25,7
1978	57,2	94,4	82,5	22,1
1979	57,6	108,0	91,9	20,1
1980	67,5	123,5	105,6	20,5
1981	64,8	119,5	102,0	20,5
1982	57,2	105,5	90,1	20,7
1983	49,0	93,1	78,9	20,5

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Da essa si evince che il livello più alto raggiunto nel quadriennio 1970-1974 viene superato in Italia di 5,6 punti soltanto nel 1980 per ricadere poi nuovamente; che lo stesso livello è superato nel Centro-Nord prima, nel 1979, di 8,0 punti sino a toccare il massimo nel 1980 di +23,5 punti dal quale poi ricomincia a scendere; che per quanto riguarda invece il Mezzogiorno il livello del 1970-1974 non viene più raggiunto negli anni successivi e anzi crolla alla metà di esso nel 1983; che, avverte la SVIMEZ, tra il 1974 e il 1980 gli investimenti industriali sono diminuiti del 7,7 per cento all'anno nel Mezzogiorno, a fronte di un aumento dell'1,7 per cento nel Centro-Nord determinando così una crescente divaricazione delle due aree; appare infine dalla tabella che la quota del Mezzogiorno sul totale nazionale degli investimenti industriali si è attestata ormai da alcuni anni attorno al 20 per cento, valore che risulta inferiore non solo a quello medio del quinquennio 1970-1974 (32,1 per cento) ma anche a quello del periodo 1962-1969 (22 per cento): si conferma quindi la tendenza al consolidamento dell'attuale distribuzione territoriale dell'industria tra Nord e Sud, anziché alla riduzione del divario di industrializzazione tra le due parti del Paese.

4. — Ci sembra però che oltre agli aspetti quantitativi — sempre importanti sia ai fini dello sviluppo della base produttiva e della occupazione in generale che nella misurazione del divario industriale

Nord-Sud — sia quanto mai necessario dedicare agli aspetti qualitativi la nostra attenzione. Ci sembra perciò illuminante la serie storica, puntualmente riferita e aggiornata dalla SVIMEZ, degli investimenti industriali in macchine e attrezzature. Sono questi infatti gli investimenti destinati ad accrescere l'efficienza dell'apparato produttivo.

Prima però di osservare come anche per questa via si è venuto accentuando il divario tra apparato industriale del Centro-Nord e del Sud, è da mettere in rilievo il fatto che il livello di massima di questo comparto degli investimenti si colloca in Italia nel 1974, e che soltanto nel 1979 il Centro-Nord recupera quel livello, per superarlo, sì, ma di 17,3 punti nel 1980 e di soli 8,7 punti nel 1981, per poi ricadere al di sotto di esso negli anni successivi. In verità, i processi di innovazione e di sviluppo tecnologico che starebbero avvenendo nell'apparato industriale italiano sono estremamente concentrati (il 60 per cento, in cifra assoluta 880, di tutti i robot operanti nel nostro paese sono nella FIAT, ha detto orgogliosamente il dottor Cesare Romiti nella conferenza tenuta il 13 febbraio 1985 presso la Scuola di polizia tributaria della Guardia di finanza di Roma).

Per quanto riguarda il Mezzogiorno il livello degli investimenti in macchine e attrezzature, pur segnalando una qualche ripresa a partire dal 1979, risultava nel 1981 ancora di 13 punti percentuali inferiore a quello del 1974.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Investimenti fissi lordi in macchine e attrezzature
(calcolati su valori a prezzi 1970) Indici 1970-1974 = 100 (17)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Quota del Mezzogiorno sul totale nazionale
1973	110,9	108,8	109,5	34,2
1974	113,2	120,1	117,8	32,4
1975	89,2	95,8	93,6	32,2
1976	89,2	103,8	98,8	30,5
1977	80,2	105,2	96,8	28,0
1978	74,4	107,9	96,6	26,0
1979	81,2	120,0	106,9	25,6
1980	90,5	137,4	121,6	25,1
1981	98,2	128,8	118,5	28,0
1982	87,0	117,6	107,2	27,4

(17) FONTE SVIMEZ, Rapporto 1983 sull'economia del Mezzogiorno, tab 21, pag 41

Nel 1983 si aveva nel Mezzogiorno ancora una riduzione del 16,1 per cento negli investimenti per macchine e attrezzature, molto più marcata che nel Centro-Nord (-9,1 per cento). Nel triennio 1980-1983 la riduzione di detti investimenti è stata nel Mezzogiorno del 32 per cento, nel Centro-Nord del 17,3 per cento (18)

Ciò ha evidentemente conseguenze rilevanti « Il livello relativo del prodotto per

occupato del Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord, calcolato su valori a prezzi correnti tra il 1970 e il 1974 si era ridotto di circa un punto percentuale (dal 77,8 per cento al 76,9 per cento), con il riallineamento dei tassi di crescita risulta nel 1982 ancora su tale livello (76,6 per cento), senza, quindi, recuperare il livello dell'anno iniziale » (19)

(18) SVIMEZ, Rapporto 1984 sull'economia nel Mezzogiorno, pag 44

(19) SVIMEZ, Rapporto 1983 sull'economia nel Mezzogiorno, pag 91

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

*Livello del prodotto per occupato del Mezzogiorno
nell'industria di trasformazione (Centro-Nord = 100) (20).*

BRANCHE D'INDUSTRIA	1970	1974	1978	1981
Metallurgia	106.1	106.3	98.5	100.0
Lavorazione minerali non metalliferi	85.8	75.8	89.0	81.2
Chimica e farmaceutica	98.2	118.5	83.0	85.6
Prodotti meccanici	92.1	82.6	84.3	78.9
Mezzi di trasporto	105.7	86.0	86.5	96.5
Alimentari, bevande, tabacco	69.9	63.7	68.3	71.4
Tessili, abbigliamento pelli, cuoio, calzature	68.0	66.9	56.5	61.1
Carta e cartotecnica	95.5	86.2	91.0	92.8
Altri prodotti	74.9	72.6	72.2	76.2
Totale	77.8	76.9	74.0	76.2

(20) SVIMEZ, Rapporto 1983 sull'economia nel Mezzogiorno, tab. 65, pag. 91.

Negli anni 1978-1981 si ha un incremento, in termini reali, del prodotto per occupato nel Mezzogiorno superiore a quello del Centro-Nord (4,2 per cento e 4,2 per cento rispettivamente); in particolare esso appare più rilevante nelle branche delle produzioni alimentari (5,5 per cento contro 3,6 per cento) e delle produzioni tessili, dell'abbigliamento, pelli, cuoio e calzature (7,7 per cento contro 4,4 per cento). Ma queste branche che rappresentano circa il 40 per cento del prodotto complessivo dell'industria di trasformazione meridionale e nelle quali si concentra essenzialmente la piccola azienda, continuano a conservare, come si vede nella tabella, i livelli relativi di produttività più bassi rispetto al Centro-Nord: del 28,6 per cento la prima branca, del ben 38,9 per cento la seconda!

La SVIMEZ riportando, per il periodo 1973-1979, i saggi medi di incremento della produttività del Mezzogiorno (2,4 per cento) e del Centro-Nord (2,7 per cento) e comparandoli con quelli della Germania (3,6 per cento), della Francia (4,1 per cen-

to), dell'Olanda (4,2 per cento), del Belgio (5,4 per cento), osserva: « Il livello relativo di produttività del Mezzogiorno nei confronti dell'Europa, che già nel 1973 appariva assai modesto (attorno al 65 per cento) si è, dunque, nel periodo in esame, ulteriormente depresso. Il sistema industriale meridionale si trova, così, attualmente della condizione di dover perseguire il recupero di un ritardo di ordine strutturale per raggiungere gli attuali livelli di produttività di altri paesi europei e, contemporaneamente, partecipare ai rapidi incrementi di efficienza che questi perseguiranno nei prossimi anni » (21).

Ma non sembra che queste considerazioni della SVIMEZ abbiano suscitato una qualche sia pur limitata emozione nel corso degli anni successivi.

Nella Relazione della Banca d'Italia (22) sono riportati i dati dell'attuazione della

(21) SVIMEZ, Rapporto 1982 sull'economia del Mezzogiorno, pag. 103.

(22) Banca d'Italia, Relazione annuale - esercizio 1984, pag. 81.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

legge n. 46 del 17 febbraio 1982, che ha modificato il sistema degli interventi in favore della ricerca applicata gestiti dall'IMI e istituito un Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica che interviene con finanziamenti agevolati a medio termine. Si danno le notizie per oltre 500 domande di finanziamento pervenute

al Ministero dell'industria e da questo dichiarate ammissibili entro la fine del 1984.

Nella tabella (23) che segue è presentata la ripartizione (nella loro composizione percentuale) delle imprese richiedenti e dei relativi programmi di spesa, suddivisi per area geografica, dimensione e settore di appartenenza:

SETTORI	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO		Totale
	Piccole e medie	Grandi	Piccole e medie	Grandi	
Chimica fine	2.7	16.1	0.2	0.9	19.9
Elettronica	5.2	20.3	0.4	5.4	31.3
Auto e componenti	3.4	27.5	0.4	2.2	33.5
Aeronautica	0.7	7.6	—	4.1	12.4
Siderurgia	0.3	2.7	—	—	2.9
Totale	12.3	74.2	0.9	12.6	100.0
Riserve di legge	12.0	48.0	8.0	32.0	100.0

Appare evidente dalla tabella che per quanto riguarda il Mezzogiorno sia le piccole e medie imprese che le grandi risultano aver avanzato richieste, oltre che nettamente al di sotto delle quote riservate espressamente dalla legge, del tutto modeste. Colpisce in modo particolare il dato riferito per il Mezzogiorno al settore auto e componenti, al settore aeronautico e a quello siderurgico (questo è del tutto assente, ben sapendo, peraltro, che esso non è presente nel Mezzogiorno soltanto con Bagnoli e Taranto), ma anche a quello dell'elettronica, tutti certamente inferiori al peso nel settore di appartenenza. Giustamente la Relazione osserva che « il fenomeno può dipendere dalla circostanza che l'investimento innovativo tende a coinvolgere l'intero assetto economico e finanziario delle piccole e medie imprese; in tal senso, le scelte imprenditoriali debbono essere sorrette da maggiori garanzie nei tempi di analisi delle domande e di erogazione dei fondi... si potrebbero stabilire condizioni di maggior favore per gli interventi nel Sud, oppure estenderne

l'applicabilità a un numero maggiore di settori ». Osservazioni queste quanto mai utili essendo in corso la discussione della legge n. 2857 cui appunto si riferisce la presente relazione di minoranza.

Viene però di aggiungere, soprattutto in riferimento alla osservazione circa il coinvolgimento dell'intero assetto economico e finanziario che l'investimento innovativo comporta per la piccola e media impresa la necessità di un rafforzamento del sistema di servizi e di assistenza alle imprese, ma anche una critica agli strumenti esistenti.

Una prima rivendicazione: l'industrializzazione dell'agricoltura.

5. — Dell'economia nazionale il punto che può ragionevolmente essere identificato come il più negativo è quello dello

(23) Banca d'Italia, Relazione annuale, esercizio 1984, Tav. B 10, pag. 81.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

stato dell'agricoltura. Sono anni ormai che il saldo deficitario più vistoso della bilancia commerciale con l'estero, dopo quello energetico, è quello dei prodotti primari e intermedi destinati all'alimentazione (—7.663 miliardi nel 1982, —8.715 miliardi nel 1983).

A tale valutazione ci induce l'evoluzione degli aggregati fondamentali di valutazione delle condizioni dell'agricoltura nazionale tra il 1970 e il 1982, il cui esame può essere condotto anche con l'aiuto dei dati del 3° censimento (ottobre 1982) confrontati con quelli del censimento del 1970. Nell'ambito di essa i dati riguardanti l'agricoltura meridionale sono particolarmente negativi. Vediamoli partitamente.

Superficie agricola utilizzata: tra il 1970 ed il 1982 si sono perduti in Italia 1.687.000 ettari (—9,7 per cento). Le re-

gioni che hanno avuto una riduzione superiore ai 200.000 ettari sono il Piemonte, il Veneto, l'Emilia-Romagna e il Lazio, e numerose sono le regioni nelle quali si sono superati i 100.000 ettari. La sola provincia di Napoli ha perso in dieci anni il 38,1 per cento della superficie agricola destinata a seminativo, il 13,3 per cento di quella a colture arboree, mentre la superficie improduttiva è aumentata del 37,8 per cento. Tali dati hanno qui una importanza non soltanto quantitativa se si considerano la struttura aziendale e gli ordinamenti produttivi caratteristici del piano campano considerato tra i più fertili del mondo.

Occupati in agricoltura: sono diminuiti da 3,6 a 2,7 milioni (—24,5 per cento). Ma più che i dati generali sembra importante riportare la seguente tabella (24).

Forze lavoro occupate in agricoltura, per categorie professionali e circoscrizioni, nel 1971 e 1981 (migliaia).

	1971		1981		VARIAZIONI %		
	indip.	dip.	indip.	dip.	indip.	dip.	totale
Nord	933	282	715	208	—23,4	—26,3	—24,0
Centro	443	149	307	106	—31,3	—28,9	—30,7
Sud e Isole	1.033	808	717	706	—30,6	—12,6	—22,7
Italia	2.413	1.239	1.739	1.020	—27,9	—17,7	—24,5

Fra le grandi circoscrizioni territoriali la maggior contrazione si registra nel Centro (—30,7 per cento contro il —24,0 per cento del Nord ed il —22,7 per cento nel Mezzogiorno). Per tutte le categorie professionali più rilevante è in tutte e tre le circoscrizioni la contrazione nel numero degli indipendenti, minore è invece quella dei dipendenti, e per questa categoria nel Mezzogiorno essa è del —12,6 per cento rimanendo al livello di 706.000 unità.

Ora al di là di tali differenziazioni, la verità è che lo spopolamento delle campagne continua ad avere dimensioni paurose sia nelle zone interne che nelle stesse aree più intensive di pianura: tra il 1973

ed il 1983 il numero degli occupati in agricoltura è passato nel Mezzogiorno da 1.705.000 a 1.348.000. Se però nel primo quinquennio essa è diminuita di 23.000 unità all'anno, nel secondo la diminuzione è di 49.000 unità all'anno, pur essendo considerevolmente diminuite le possibilità di occupazione nei settori extra-agricoli. Ma la preoccupazione più grande nell'am-

(24) La tabella è elaborata su dati INEA, ed è ripresa da C. Cupo e A. Dalia, «L'evoluzione della produttività dell'agricoltura italiana tra il 1970 e il 1982» *Rassegna economica*, Napoli 1984, n. 5, pagg. 1011-1022. Da questo saggio si sono riprese le notizie per questa parte della relazione.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

bito di questo fenomeno è la sempre più esigua disponibilità di forze di lavoro giovani: nel 1982 sono stati rilevati in tutto il paese soltanto 400.000 addetti agricoli giovani, appena il 9,5 per cento del totale (25).

Produzione lorda vendibile: è aumentata, a prezzi costanti 1970, del 24,2 per cento tra il 1970-1977 e il 1980-1982, passando da 6.302 a 7.829 miliardi. Fra le grandi circoscrizioni è il Centro che detiene il più alto aumento (+ 28 per cento), seguito dal Nord (+ 26,9 per cento) mentre nel Mezzogiorno continentale è del + 23,1 per cento e soltanto del + 11,6 per cento nelle isole.

Produttività e reddito: elaborando indici diversi in base ai dati disponibili i professori C. Cupo e A. Dalia (nel saggio citato) rilevano che per quanto attiene alla produttività per ettaro nei dieci anni in esame essa è aumentata del 37,5 per cento sul piano nazionale, ma mentre nel Nord l'aumento è del 39,8 per cento e nel Centro del 37,8, nel Mezzogiorno continentale e nelle isole l'aumento risulta essere più contenuto, rispettivamente del 33,9 per cento e del 30,6 per cento.

Più interessante, come essi osservano, è il rapporto valore aggiunto/occupato agricolo perché consente di valutare con buona approssimazione il livello medio del reddito lordo degli agricoltori: 10.300.000 lire a prezzi correnti nel 1980-'82 la media del Nord, 6.600.000 quella del Sud. Ma da tali valori bisogna detrarre una serie di costi e considerare inoltre che il dato è elaborato sugli occupati permanenti che non comprendono gli occupati a *part-time*. Ne consegue che il reddito medio per occupato è nettamente inferiore a quello degli addetti ai settori secondario e terziario. In prospettiva il Mezzogiorno, se continuano gli andamenti registrati nel decennio considerato, e cioè il minore incremento del valore aggiunto e la più lenta diminuzione degli addetti, gli scarti nel livello dei redditi unitari, essendo già ora pari solo al 60 per cento di quello dell'agri-

coltura del Centro-Nord, sono destinati ad accrescersi.

☉ In verità, la produzione agricola meridionale che era cresciuta tra il 1951 e il 1967 ad un tasso medio annuo del 3,84 per cento, ha subito un più limitato andamento, dell'1,2-1,3 per cento nel periodo 1967-1973 e dell'1,5 per cento nell'ultimo decennio. Anche nel Centro-Nord il tasso di crescita medio annuo del 3,2 per cento del periodo 1951-1967 era caduto allo 0,5 per cento negli anni 1967-1973, ma nell'ultimo decennio si è tornati a tassi di crescita più sostenuti del 2,5 per cento medi annui.

Nel Centro-Nord infatti è avvenuto un vero e proprio processo di riconversione in quanto alle produzioni ortofrutticole si sono andate via via sostituendo le produzioni zootecniche e ad esse sono stati impressi nell'ultimo decennio intensivi sviluppi. Al contrario nel Mezzogiorno l'ortofrutticoltura essendosi « esaurita già dopo la metà degli anni '60 quel processo di rapida espansione della domanda interna, che per circa un ventennio aveva fornito alla sua crescente produzione il necessario sbocco di collocamento, non ha dimostrato sufficiente competitività sui mercati esteri per acquisirvi, in presenza di una accresciuta presenza concorrente, nuove quote di domanda » (26). Ma, dovendosi escludere per molte ragioni, anche oggettive, una riconversione verso produzioni continentali, la strada obbligata da perseguire è quella di ottenere forti recuperi di competitività nella ortofrutticoltura attraverso nuove tecnologie e miglioramenti qualitativi. Si deve però avere coscienza che la questione è di notevoli dimensioni, non soltanto per il Mezzogiorno, perché per un verso lo sviluppo della irrigazione porterà in produzione nuove centinaia di migliaia di ettari, e per un altro verso nell'ambito della CEE siamo di fronte all'azione concomitante dell'accesso alla Comunità della Spagna e del Portogallo e dell'orientamento a un sempre minore sostegno delle pro-

(25) C. Cupo e A. Dalia, saggio citato.

(26) G. E. Marciani: « Andamenti e problemi di sviluppo dell'agricoltura meridionale », Studi SVIMEZ 1984, n. 4.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

duzioni agricole. Ciò vuol dire che l'azione sulle strutture agricole, sullo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, sull'applicazione delle nuove tecnologie di produzione e di raccolta deve diventare prevalente e assumere notevoli dimensioni nel corso dei prossimi anni. E ciò contestualmente allo sviluppo di un'ampia e moderna rete cooperativa e/o consortile di lavorazione e commercializzazione dei prodotti tale da far restare all'agricoltura una maggiore quota di valore aggiunto.

Tutto ciò però non può bastare: le notevoli distanze delle produzioni dai grandi centri di consumo sia nazionali che europei se coperta, come in questi anni, dal trasporto su gomma — essendo quello ferroviario insufficiente, lento e dequalificato e quello aereo del tutto inesistente — non potranno che continuare a tenere alti i costi dei prodotti meridionali e in ogni caso scarsamente competitivi rispetto a quelli di altri paesi concorrenti del Mediterraneo componenti o no della CEE. Inoltre, un peso rilevante deve essere dato alle azioni di accrescimento del reddito degli occupati indipendenti e dipendenti.

Dovrebbe risultare evidente che una inversione di tendenza, soprattutto in direzione dei giovani e della qualificazione delle forze di lavoro in agricoltura, non si avrà, come è necessario, se non si eleva consistentemente il livello dei redditi in agricoltura, se non lo si porta cioè anche al di sopra di quello realizzato nei settori secondario e terziario, attraverso la combinazione di più redditi, e di momenti diversi e anche più qualificati di lavoro nel corso dell'anno, se non si creano condizioni di vita più confortevoli soprattutto nelle aree interne, se non si rovesciano i valori stessi della qualità della vita.

Disoccupazione giovanile e questione urbana.

6. — Nel corso dell'ultimo decennio è venuto emergendo un nuovo aspetto della

questione meridionale sino a far ritenere ad alcuni che si identifichi ora sostanzialmente con essa: la questione urbana. Si era in verità delineata già negli anni '60, in concomitanza con l'emigrazione verso il Nord e verso l'estero, una tendenza, che scontava una speranza di sviluppo, al trasferimento di popolazione all'interno del Mezzogiorno verso i capoluoghi e verso i comuni della pianura, in termini però grandemente superiori alle stesse attese di sviluppo. Le politiche locali in materia urbanistica, causa ed effetto insieme degli intrecci tra potere politico e speculazione edilizia, ha alimentato negli anni una tumultuosa espansione edilizia che ha determinato una situazione intollerabile di densità abitativa nei vecchi centri, a volte un *continuum* insediativo tra essi, un sovrapporsi di insediamenti industriali e commerciali e abitativi, il formarsi cioè di enormi conurbazioni prive di infrastrutture e servizi a volte persino elementari.

Alla fine degli anni '60 la SVIMEZ avviò, anche sulla base degli studi sviluppati in altri paesi, un'analisi delle tendenze in corso da alcuni anni in Italia degli spostamenti di popolazione e delle formazioni di aree metropolitane (27). Lo studio SVIMEZ considerò che sulla base dei dati al 1951 esistevano in Italia 33 aree metropolitane di cui 6 di rilevanti dimensioni. Delle 33, nove si localizzavano nel Mezzogiorno, ma delle sei una soltanto, quella di Napoli, era nel Mezzogiorno. Le 9 aree identificate erano: Napoli, Palermo, Catania, Bari, Messina, Taranto, Cagliari, Reggio Calabria.

Per dare un quadro dell'evoluzione di questi anni ho raccolto dagli studi successivi condotti in modo sistematico dalla SVIMEZ i dati necessari per formare il quadro seguente limitatamente alle aree metropolitane meridionali.

(27) S. Cafiero - A. Busca: «Lo sviluppo metropolitano in Italia», Roma 1970.

IX. LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

AREE METROPOLITANE	NUMERO DEI COMUNI INCLUSI				ESTENSIONE TERRITORIALE KM. QUADRATI				POPOLAZIONE RESIDENTE			
	1951	1961	1971	1981	1951	1961	1971	1981	1951	1961	1971	1981
Napoli	144	151	151	151	1.753,49	1.976,20	1.976,20	1.976,20	2.713.015	3.254.111	3.632.500	3.951.600
<i>Grandi aree urbane:</i>												
Palermo	4	4	6	6	195,83	195,83	205,5	205,5	535.084	636.773	702.100	769.900
Catania	7	7	14	14	283,39	283,39	353,8	353,8	389.048	461.323	557.400	597.100
Bari	2	2	6	6	136,03	136,03	242,4	242,4	283.888	327.735	428.100	464.800
<i>Aree e comuni urbani minori:</i>												
Messina	3	3	3	3	230,57	230,57	230,57	230,57	228.697	262.444	259.300	265.200
Taranto	1	1	1	1	310,15	310,15	310,15	310,15	168.941	194.609	227.300	244.180
Cagliari	1	1	2	2	133,50	133,50	160,2	160,2	138.539	183.784	235.500	251.000
Reggio Calabria	3	3	3	3	263,19	263,19	263,19	263,19	153.938	167.514	180.000	187.300
Pescara	—	5	5	5	—	156,86	156,86	156,86	—	161.008	209.700	238.800
Foggia	—	—	1	1	—	—	505,9	505,9	—	—	141.700	156.500
Siracusa	—	—	2	2	—	—	262,5	262,5	—	—	125.600	135.500
Sassari	—	—	1	1	—	—	604,6	604,6	—	—	107.200	119.600
Cosenza	—	—	1	1	—	—	37,2	37,2	—	—	102.100	106.800
Catanzaro	—	—	1	1	—	—	111,3	111,3	—	—	86.300	100.800
	165	177	197	197	3.306,15	3.685,72	5.309,5	5.309,5	4.611.150	5.649.301	6.994.800	7.585.400

La tabella così elaborata - anche scontando errori ed omissioni possibili per studi condotti in tempi e da mani diversi, e forse non sempre con una verifica in loco - riesce a dare la misura della evoluzione della concentrazione urbana che si è venuta determinando nel Mezzogiorno nel corso del trentennio. Nelle aree identificate si ha infatti un incremento di popolazione residente di 1.038.151 unità nel 1961 rispetto al 1951, di 1.345.499 unità nel 1971 rispetto al 1961, di 590.600 nel 1981 rispetto al 1971.

E ancora, nel periodo tra il 1971 ed il 1981 mentre nel complesso del Mezzogiorno la popolazione residente è aumentata del 5,3 per cento, nelle aree urbane invece essa è aumentata dell'8,4 per cento. Spicca tra esse l'area metropolitana di Napoli (28) nella quale su 1.976 chilometri quadrati si concentra una popolazione di 3.951.600 unità pari al 52,09 per cento della intera concentrazione della popolazione meridionale. Nell'ambito di essa si osserva « la dominanza sia dimensionale che funzionale della "città centrale" che oltre a raccogliere 1,2 milioni di abitanti accentra tutte le principali funzioni amministrative e finanziarie e di servizio dell'area e ne polarizza i flussi (si ricordi, in proposito, la struttura radiale e fortemente centripeta dei flussi di traffico stradale caratteristica dell'area), è tale da escluderne, nonostante la presenza di città come Caserta e Salerno, una configurazione effettivamente policentrica. L'ormai avvenuta saturazione edilizia del territorio comunale di Napoli ha dato luogo nel trascorso decennio ad una riduzione assoluta della popolazione residente (-14.200), mentre quella dell'area metropolitana in complesso è aumentata dell'8,8 per cento per un totale di circa 320.000 nuovi residenti, pari ad

(28) Secondo i criteri di delimitazione adottati dalla SVIMEZ, l'area metropolitana di Napoli si estende lungo le coste dal Monte di Procida a Pontecagnano e, all'interno, da S. Maria Capua Vetere a Mercato San Severino. Ne fanno parte, oltre a Napoli, anche i capoluoghi di Caserta e Salerno. (Vedi S. Cafiero in: « L'intervento nelle aree metropolitane del Mezzogiorno », Ed. Giuffrè, 1981, pag. 155 e segg.).

oltre la metà (54 per cento) dell'incremento demografico di tutte le aree urbane meridionali » (29).

Si concentrano intorno alla « questione urbana » del Mezzogiorno molteplici punti di riflessione e per ciascuno di essi sono stati scritti importanti studi: si pensi, per prima, alla nuova disoccupazione giovanile di massa, alla viabilità, alle forme di violenza organizzata, alla camorra e alla mafia che hanno raggiunto nel corso di questi anni dimensioni paurose.

Tuttavia ci sembra opportuno fissare qui soltanto due punti, peraltro collegati, uno di distinzione rispetto al Centro-Nord, e uno di razionalizzazione, rispetto al tema del « terziario avanzato », oggetto in questi anni di eccessivi entusiasmi.

Anzitutto, sul primo punto, occorre tenere presente la diversa natura dei fenomeni di urbanizzazione verificatisi in Italia nel corso del trentennio: nel Centro-Nord esso è stato determinato da un impetuoso sviluppo industriale che mentre ha sollecitato una grande immigrazione, ha nel contempo realizzato la piena occupazione; nel Mezzogiorno invece esso è stato indotto da una « attesa » di sviluppo non realizzato se non a livelli e a tassi nettamente inferiori, così che le concentrazioni urbane meridionali si sono configurate come luoghi di addensamento di popolazione e di attività spesso precarie, e quindi con sempre consistenti fasce di sottoccupazione se non di disoccupazione. Nel corso degli ultimi anni si è andata affermando nel Centro-Nord la tendenza a un decentramento insediativo e nel contempo a una conversione funzionale delle aree metropolitane in rapporto per un verso a una certa riduzione dei livelli di occupazione industriale e per altro verso al notevole incremento dei posti di lavoro terziario. Nel Mezzogiorno invece, come abbiamo visto prima, continua la tendenza alla concentrazione abitativa verso le aree urbane, sebbene, sembri, in qualche modo ridotta, ma ciò, oggi, in una situazione

(29) D. Cecchini, « Nota sulle aree urbane meridionali », in *Studi SVIMEZ 1983*, nn. 11-12.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

caratterizzata dalla diminuzione dei livelli degli investimenti non solo industriali e dei livelli di occupazione

Per quanto riguarda poi il secondo punto, l'esperienza e le tendenze in atto confermano che il cosiddetto « terziario avanzato » non può costituire una prospettiva di sviluppo « autonomo » dallo sviluppo della produzione materiale sia questa industriale che agricola (portando quest'ultima ai livelli intensivi e moderni che abbiamo cercato di delineare) Nelle regioni del Nord infatti è in rapporto ai livelli di industrializzazione raggiunti (e di sviluppo intensivo di produzioni agricole più ricche) che tendono a svilupparsi funzioni produttive, tecnologiche, amministrative e finanziarie, di servizi di mercato, e quindi quelle nuove attività e quelle nuove occasioni di occupazione che vanno sotto il nome di « terziarie » Si viene quindi a determinare anche in questa nuova prospettiva una accentuazione del divario Nord-Sud

Rilanciare la programmazione democratica, nuovo impulso all'industrializzazione e alle partecipazioni statali

7 — L'analisi che abbiamo voluto qui condurre, appositamente particolareggiata, avrà tuttavia un merito se indurrà, nella occasione del dibattito sulla legge, a contributi anche polemici ma bene ancorati alla realtà

È soprattutto all'oggettività, e ai contributi più seri, e non di nostra parte, che abbiamo voluto fare riferimento, intanto per noi stessi

Molte cose sono avvenute nel corso degli ultimi dieci anni ma più che l'analisi attenta e la riflessione critica, la valutazione e la scelta ragionata, sono prevalsi giudizi dettati dalla contingenza la « politica » non è stata sintesi, guida per l'azione intelligente

Dove ha portato quest'analisi? A noi sembra che tornino i termini di « crisi » e i caratteri « strutturali » di essa la debolezza della struttura produttiva agricola e industriale sia nei suoi punti tradizionali

sia in quelli legati alla prospettiva - resa, questa, peraltro, più ravvicinata dallo sviluppo impetuoso di nuove tecnologie, dai ritardi nazionali e dal sopravanzare di altri paesi -, l'aggravarsi dello squilibrio Nord-Sud, per giunta in presenza delle note evoluzioni del mercato del lavoro, l'avvicinarsi di lunghe cadute e di modeste riprese degli investimenti produttivi, le alterne sorti della competitività delle esportazioni nazionali, lo accrescersi del deficit pubblico di parte corrente e insieme un ricorso al mercato finanziario da parte dello Stato che lascia sempre minori risorse dell'economia

E che i termini di questa crisi abbiano implicazioni non soltanto economiche ma sociali e culturali ci sembra altresì evidente non soltanto nei dati della violenza organizzata, della camorra e della mafia, ma altresì nel degrado della qualità della vita di milioni di uomini residenti in grandi conurbazioni, e, ancor più, nella coscienza diffusa di assenza di una prospettiva di lavoro per milioni di giovani per il fatto che è in causa da tempo sia la continuità e intensità che la qualità dello sviluppo

Tutto ciò doveva indurre a una linea di mutamento negli indirizzi più complessivi di governo, nei comportamenti e nei rapporti tra le forze sociali e politiche

Lo esigeva l'interesse nazionale rispetto alla lotta aperta sul piano mondiale per una diversa divisione del lavoro E tale interesse nazionale comportava obbligatoriamente (oltre ad essere esso stesso di interesse nazionale) l'affrontare problemi storici del paese lo spostamento dell'asse dello sviluppo industriale verso il sud, un intenso moderno sviluppo della agricoltura, l'obiettivo della piena occupazione Soltanto una tensione di mutamento per obiettivi di così grande dimensione poteva mettere in moto processi seri diretti a incidere parassitismi e sprechi nell'impiego delle risorse e nell'uso del denaro pubblico, a superare disuguaglianze tra i gruppi sociali, a correggere il rapporto tra consumi e investimenti, a operare per il contenimento e la qualifica-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zione insieme della spesa pubblica, a rilanciare, in definitiva, in Italia, su basi nuove, la programmazione democratica.

8. — E tuttavia è imprescindibile la necessità per il Mezzogiorno di riproporre la questione di un nuovo impulso da dare allo sviluppo, in primo luogo dell'apparato produttivo industriale meridionale. Ciò, certo, al fine della creazione di nuovi posti di lavoro per dare una occupazione produttiva almeno a una parte dei giovani che vanno presentandosi sul mercato del lavoro, ma nel contempo per imprimere all'economia nazionale un impulso corrispondente ai processi innovativi in corso nei paesi della Comunità e nel resto del mondo, alla « sfida », e a quei termini della sfida che sono stati detti. Ora, non si può dire certo per i dati riportati nelle parti precedenti di questa relazione, e per le dichiarazioni citate dalla Relazione della Banca d'Italia che a questo livello si collochi la politica economica

nazionale. Né — ci si consenta — sembrano sufficienti le perorazioni del Governatore Carlo Azeglio Ciampi. Orientamenti e direttrici di centri decisivi della politica industriale, a cominciare da quelli del sistema a partecipazione statale, sembrano anzi improntati al ridimensionamento di impegni e ruoli prima ancora delle strutture stesse.

Pur mantenendo infatti la percentuale degli investimenti industriali al di sopra del livello del 40 per cento, eccetto che nel 1978, la cifra complessiva a valori 1970 segna una netta caduta di oltre il 50 per cento rispetto alla media annua del 1970-73 (che ci sembra più valida dell'altra 1974-77, pure indicata nella tabella che segue, in quanto questa ultima segna piuttosto il punto di inizio di una caduta a seguito della prima crisi petrolifera). Con quali strumenti, con quali mezzi quindi si potrà affrontare e rispondere alla « sfida » di cui parla il Governatore della Banca d'Italia?

Investimenti delle partecipazioni statali nell'industria (30).

	VALORI A PREZZI 1970 (miliardi di lire)		INDICI 1970-77 = 100		Quota Mezz. sul tot. naz. %	Quota PP.SS. su invest. ind. nel Mezz. %
	Mezzo- giorno	Centro Nord	Mezzo- giorno	Centro Nord		
1970-1973 (media annua) . . .	614,1	424,3	207,4	104,1	59,2	47,7
1974-1977 (media annua) . . .	296,1	406,8	100,0	100,0	42,1	26,3
1978	166,6	285,3	56,3	70,1	36,9	22,5
1979	194,7	255,2	65,8	62,7	43,3	25,9
1980	299,5	302,3	101,1	74,3	49,8	34,0
1981	305,7	345,9	103,2	85,0	46,9	36,0
1982	317,8	337,8	107,3	83,0	48,5	41,8
1983	259,5	309,0	87,6	76,0	45,6	39,4

(30) SVIMEZ, Rapporto 1984 sull'economia del Mezzogiorno, Tab. 21, pag. 43.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

È stato giustamente osservato che la grande impresa ha una funzione insostituibile nella elaborazione e nell'applicazione del progresso tecnico perché essa soltanto può accollarsi i costi ed affrontare i rischi di progetti produttivi innovatori (31). Si pensi soltanto ai costi enormi e al coinvolgimento di grandi gruppi industriali e finanziari che comportano taluni progetti europei o internazionali nei settori aerospaziali, automobilistico, delle telecomunicazioni: già la conquista in essi di un posto di *partnership* è problema complesso che può riguardare soltanto qualcuno dei gruppi pubblici e privati italiani.

Il problema che si pone è quello di affermare concretamente che di questi processi, a cominciare da quelli in corso, è parte essenziale lo sviluppo dell'industrializzazione nel Mezzogiorno. Per questo acquista un ruolo nuovo il sistema delle partecipazioni statali. Il professor Pasquale Saraceno ha più volte in questi anni rapportato questo rinnovato ruolo all'« impegno che il Mezzogiorno oggi richiede anche sul terreno industriale » e alla « rilevante sproporzione che si va manifestando, non solo nel nostro paese, tra l'entità del capitale privato di rischio richiesto dal progresso delle imprese di maggiori dimensioni e l'entità del capitale privato di rischio disponibile per tale tipo di investimento industriale ».

Per questo « lo sviluppo industriale del paese non deve riflettere solo l'offerta di capitale privato di rischio; per motivi di localizzazione di impianti, di dimensione di imprese, di settore produttivo, capitale di rischio può essere fornito anche dallo

(31) Il Governatore della Banca d'Italia nella relazione citata del 22 aprile 1982 alla Commissione industria spiegò il ritardo tecnologico del nostro paese in questi termini: « Tale fenomeno è in parte collegabile anche alla perdurante crisi della grande impresa, la quale non può in tali condizioni svolgere adeguatamente il suo insostituibile ruolo nell'elaborazione e nella diffusione della ricerca applicata e dell'innovazione ».

Stato » (32) per mezzo degli Enti di gestione.

È stata questa la questione che si è posta in questi anni e che è tuttora in piedi: come contrastare cioè le tendenze riduttive prevalenti nel sistema delle partecipazioni statali motivate con la situazione finanziaria critica non coperta da adeguati aumenti dei fondi di dotazione, e nel contempo battere le tesi di quanti hanno in questi anni teso ad amplificare quel tanto di sviluppo della piccola industria che si è avuto in alcune aree del Mezzogiorno per sostenere che la prospettiva dell'industrializzazione meridionale debba essere affidata alle piccole unità di origine locale. Con ciò non si vuole negare la possibilità e anzi la necessità di sostenere con un sistema di incentivi finanziari e, in più, con una forte azione di promozione e creazione di servizi sia il sostegno alla qualificazione e al potenziamento delle strutture produttive esistenti piccole e medie dell'imprenditoria locale e importata, sia la creazione di nuove iniziative che da questi ambienti possono venire. Lo stesso rafforzamento e sviluppo delle imprese a partecipazioni statali, appunto in quanto parte integrante della crescita industriale meridionale deve essere rapportato alla promozione e al sostegno della piccola e media impresa.

Ma « nella gestione degli incentivi si è constatato, può dirsi ovunque, che il più generoso incentivo sul capitale non sempre riesce a generare la voluta disponibilità di capitale privato di rischio; e ciò per due ragioni: l'eccessività del rischio comportato dall'investimento e la non disponibilità del capitale privato di rischio occorrente in imprese pur convenienti. Se si ritiene che certe imprese debbano sorgere in determinati settori e in determinati luoghi non resta allora che dar vita a imprese pubbliche ». E polemicamente ricorda per un verso che « nel Mezzogiorno l'impresa pubblica è stata chiamata a

(32) P. Saraceno: Conclusioni al Convegno di studi dei gruppi parlamentari della Democrazia cristiana, Roma 15 luglio 1980.

svolgere un ruolo molto maggiore di quello cui si poteva pensare» e per un altro verso che « il complesso di imprese operanti nel Mezzogiorno nelle quali il capitale pubblico ha assunto una responsabilità diretta o comunque determinante — vale a dire, l'impresa pubblica, quella a forte partecipazione pubblica, quella passata sotto il controllo pubblico in conseguenza della crisi e quella facente capo alla GEPI — si aggiunge a quasi il 40 per cento dell'occupazione delle unità manifatturiere con più di 20 addetti » (33).

Tornando al modo nuovo del sistema delle partecipazioni statali nello sviluppo industriale del paese non bisogna d'altra parte dimenticare che gli anni sessanta che furono di sua maggiore espansione sono stati gli anni del suo decisivo contributo all'arricchimento della base produttiva nazionale e insieme allo sviluppo dell'apparato industriale del Mezzogiorno; si iniziarono infatti con la realizzazione del Centro siderurgico di Taranto e si conclusero con lo stabilimento dell'Alfa Romeo di Pomigliano.

Tre anni e mezzo di proroghe, la rottura del 2 agosto 1984, un anno di inettitudine: quali le ragioni di fondo?

9. — La situazione che abbiamo cercato sin qui di delineare fa assumere un rilievo assai grande e grave — nella complessiva politica governativa e in particolare nella politica verso il Mezzogiorno — alla scandalosa carenza legislativa che continua a caratterizzare l'intervento straordinario.

La causa della carenza legislativa è da ricondurre a una politica che ha teso a negare la crisi economica nazionale e la necessità di interventi strutturali diretti a ricollocare l'Italia nella lotta per la nuova divisione internazionale del lavoro.

La politica monetarista ha continuato a colmare i vuoti dell'assenza di una poli-

tica economica ma essa non poteva, e di fatto non ha potuto, indurre a un risanamento degli squilibri della finanza pubblica che infatti sono andati paurosamente crescendo in questi anni, né ha potuto dare uno spazio adeguato del credito totale interno ai settori dell'economia, dal momento che il bilancio dello Stato — incapace di raggiungere l'equilibrio fra il totale delle entrate e la spesa di parte corrente — ha continuato a pompare quote crescenti, e a tassi reali elevati, dal credito interno... ed estero.

La compressione del potere contrattuale dei lavoratori, e in genere delle condizioni sociali e politiche da essi conquistate, è stata rappresentata come l'unica necessaria condizione per recuperare competitività internazionale all'intera economia nazionale. Nei confronti del Mezzogiorno, con illusorie quanto false analisi, si è cercato di fare avanzare una cultura e una politica di negazione della permanente attualità e della unitarietà della questione meridionale.

In tale quadro la politica e gli strumenti dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno non potevano che diventare sempre di più un fatto residuale, accentuare tutti gli aspetti clientelari e assistenziali, essere fattori, in definitiva, non secondari del degrado del Mezzogiorno non soltanto sul piano economico, ma politico, sociale, culturale. Il protrarsi, senza prospettiva, di una lunga fase di precarietà, di proroghe che si susseguivano di sei mesi in sei mesi, ha rafforzato tendenze burocratiche e alimentato spregiudicate speculazioni, rendendo ingovernabile in un avvitarsi di « impegni » di spesa, di aumenti di prezzi e di perizie suppletive, la stessa già pesante « eredità » della Cassa per il Mezzogiorno.

La nostra azione parlamentare, nel corso di questi anni, non si è esaurita nella denuncia e nella opposizione ai decreti di proroga della Cassa per il Mezzogiorno. Nell'ottava legislatura, il 15 gennaio 1981, presentammo la nostra proposta di legge (Atto Camera 2261) di riforma dell'intervento straordinario ed esercitammo tutta la pressione politica per avviare l'esame

(33) SVIMEZ: Rapporto 1980 sull'economia del Mezzogiorno, pag. 20.

di essa e del disegno di legge che il Governo Forlani aveva presentato in data 23 gennaio 1981 (Atto Camera 2276), Ministro per il Mezzogiorno l'onorevole Nicola Capria. Ma la discussione generale in Commissione Bilancio iniziò soltanto il 22 ottobre 1981 e si concluse il 20 gennaio 1982. In questa discussione il nuovo Ministro, onorevole Claudio Signorile (che era in carica peraltro già dal 28 giugno 1981) aveva annunciato la presentazione di un proprio nuovo testo. Ma questo testo fu presentato soltanto il 1° aprile 1982, peraltro informalmente, e cioè come un blocco di emendamenti. Alla ripresa della discussione nei giorni 19 e 20 maggio 1982, anche questo nuovo testo fu accantonato. Alla fine dell'ottobre 1982 ne fu presentato uno « stralcio ».

Tuttavia, pur di fronte a questa danza dei testi governativi e di maggioranza, sollecitammo e favorimmo un lavoro informale che permise la elaborazione di un testo che, seppure non soddisfacente rispetto alle nostre posizioni, permise la ripresa della discussione in Commissione. Nel corso di questa attività fu prezioso l'impegno positivo posto dall'allora Presidente della Commissione Bilancio, onorevole Giuseppe La Loggia, al quale vogliamo, in questa occasione, dar atto esprimendo i nostri vivi sentimenti di apprezzamento e di stima. Ma al momento della ripresa del dibattito in Commissione, il 21 dicembre 1982, oltre agli emendamenti nostri, furono presentati 112 emendamenti dal gruppo DC e 42 emendamenti dai gruppi PRI, PSDI, PLI, che rappresentarono plasticamente il quadro dell'ampio dissenso esistente all'interno della maggioranza pentapartitica. La chiusura anticipata della ottava legislatura fece il resto.

All'inizio della nona legislatura il nostro gruppo presentò una nuova proposta di legge (Atto Camera 1500) in data 28 marzo 1984 che raccoglie gli elementi di riflessione e di dibattito maturati nel corso della precedente legislatura.

Ma nel frattempo, essendo giunti in prossimità della scadenza di una delle tante proroghe della Cassa, a fine novembre

1983, contribuimmo in modo determinante ad elaborare la legge 651 del 1° dicembre 1983. Essa rispondeva alla esigenza di predisporre una possibile, concreta e qualificata transizione tra il vecchio e il nuovo: avendo perciò fissata la cessazione della Cassa per il Mezzogiorno alla data del 31 luglio 1984, si impegnava il Ministro per il Mezzogiorno a predisporre, entro il luglio 1984, con il contributo delle Regioni meridionali, un piano triennale. Ma questo piano non fu presentato che all'ultimo momento, in un testo, peraltro, che apparve scarsamente praticabile, e incontrò perciò la nostra opposizione e i più ampi dissensi nella maggioranza, così che lo stesso Ministro fu costretto a ritirarlo: l'« incidente » del 2 agosto non ebbe quindi « rete di protezione ».

D'altra parte il nuovo piano triennale presentato dal Ministro a fine gennaio 1985 non ha avuto migliore sorte. La Commissione bicamerale che lo ha esaminato, con un ampio e motivato parere adottato alla unanimità nella seduta del 28 marzo 1985, ritenne che esso non corrispondesse al dettato della legge 651/1983 e alle disposizioni della legge 775/1984 (34) e che andasse pertanto rielaborato dando a questo fine precise indicazioni.

L'eredità della Cassa: una vite senza fine?

10. — Prima di passare all'esame del testo del disegno di legge in discussione, è necessario avere, nei termini allo stato possibili — per quanto questi siano tuttora incerti, affidati come sono a « stime » e a « valutazioni » — un quadro dell'eredità della Cassa per il Mezzogiorno: il re-taggio di un'attività ultratrentennale, per le sue dimensioni quantitative e per le sue caratterizzazioni, se non governato, è infatti tale da condizionare pesantemente

(34) È questa la legge del 17 novembre 1984, n. 775, che ha convertito con modificazioni il decreto-legge 18 settembre 1984, n. 581, di messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno. Alla legge è seguita, come prescritto, la delibera del CIPE del 20 dicembre 1984.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ogni possibile innovazione dell'intervento straordinario per non pochi anni. D'altra parte, il coacervo di interessi economici, sociali e politici che si sono venuti coagulando intorno alla Cassa è tale da far configurare l'attuale fase niente affatto indolore ma terreno di scontro.

Il Commissario liquidatore ha presentato il 31 ottobre 1984 « un dettagliato » rapporto sullo stato di attuazione degli interventi straordinari, con particolare riguardo alle opere pubbliche ed alle incentivazioni ed iniziative produttive in

corso alla data del 31 luglio 1984, e ha formulato indicazioni in ordine ai complessivi fabbisogni finanziari, con la precisazione degli eventuali interventi integrativi occorrenti per garantire la funzionalità delle opere « medesime ». Si hanno così i dati che via via verremo illustrando (35).

1) Dall'inizio dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, e cioè dal 1950, fino al luglio 1984 la situazione in cifre è la seguente (in miliardi di lire):

	Nel complesso	Per interventi di competenza Cassa
a) finanziamenti	55.025	50.641
b) impegni	52.281	49.347
c) spese	39.211	36.277

Circa la natura degli impegni e delle spese si fanno le seguenti partizioni e quantificazioni relative:

b1) impegni per infrastrutture	32.596
b2) impegni per contributi in conto capitale	7.479
c1) erogazioni per infrastrutture	23.841
c2) erogazioni per contributi in conto capitale	5.436

Già da queste cifre si possono trarre elementi di riflessione sulla capacità di spesa della Cassa: le spese per infrastrutture rappresentano infatti il 73,14 per cento degli impegni assunti, mentre le spese per contributi in conto capitale rappresentano il 72,68 per cento degli impegni. Dai dati riferiti a tutto l'anno 1983 - così come risultano dal bilancio della Cassa al 31 dicembre 1983 nei tre comparti fondamentali (la seconda cifra tra parentesi si riferisce al bilancio della Cassa per i periodi 1° gennaio 1984-31 luglio 1984 recen-

temente pubblicato) - risulta che gli impegni mantengono una cifra tuttora assai elevata.

(35) Facciamo riferimento al « Rapporto » del Commissario liquidatore, in quanto questo è l'unico documento ufficiale esistente e non più aggiornato. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, chiamato a riferire, responsabilmente e in termini più aggiornati sulla materia, nella Commissione Bilancio della Camera dei deputati all'inizio dell'esame del presente disegno di legge, ha lasciato agli atti della Commissione tre tabelline di dati dei quali terremo conto.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Impegni all'inizio dell'esercizio	Impegni assunti nell'esercizio	Pagamenti effettuati	Impegni in essere alla fine dell'esercizio
Interventi per la formazione di capitale	12.647.242.692.004	4.343.954.399.631 (1.393.818.473.186)	4.730.191.106.093 (2.859.096.858.352)	12.261.005.985.542 (10.795.727.600.376)
Contributi su interessi per obbli- gazioni e mutui industriali . . .	2.448.642.200.215	563.809.332.783 (129.648.727.017)	195.826.077.210 (137.103.741.710)	2.816.625.455.788 (2.809.170.441.095)
Interventi creditizi e partecipa- zioni	111.442.310.550	169.878.709.238 (46.996.987.835)	76.297.555.577 (120.985.875.584)	205.023.464.211 (131.034.576.462)
	15.207.327.202.769	5.077.642.441.652 (1.570.464.188.038)	5.002.314.738.880 (3.117.186.475.646)	15.282.654.905.541 (13.735.932.617.933)

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Nel complesso, per interventi di competenza Cassa e per trasferimenti ad altre amministrazioni al 31 luglio 1984, gli impegni assunti ammontano a 52.280 miliardi e 696 milioni, sui quali sono stati effettuati pagamenti per 39.210 miliardi e 726 milioni. Debbono essere quindi ancora erogati 13.069 miliardi e 970 milioni (ma questa è soltanto una « stima » come chiariremo più avanti). A questi bisogna aggiungere: *a)* le voci riguardanti il trasferimento di fondi ad altre amministrazioni, vuoi per FESR, vuoi per assegnazioni di legge, per un totale di 1.449 miliardi e 568 milioni; *b)* le disponibilità residue non impegnate ancora sulle assegnazioni, pari a 1.294 miliardi e 278 milioni. In totale sono previsti pagamenti per 15.813 miliardi e 816 milioni. A tale cifra si fa conto di potervi far fronte con risorse ancora da affluire per 13.849 miliardi e 63 milioni, e con le giacenze sui conti correnti intrattenuti con le Banche e la Tesoreria centrale ammontanti a 1.864 miliardi e 753 milioni.

La prima di queste due cifre richiede una specificazione. Essa è costituita da:

Credito verso il Tesoro per rate scadute e non versate al 31 luglio 1984	
—	
	Milioni
—	
<i>a)</i> Dalla dotazione per il 1982 (legge 26 gennaio 1982, n. 13)	310.000
<i>b)</i> Dalla dotazione per il 1982 (legge 12 agosto 1982, n. 546)	740.025
<i>c)</i> Dalla dotazione per il 1983 (legge 30 aprile 1983, n. 132)	1.000.000
	—
	2.050.025

Credito verso il Tesoro per rate da scadere	
—	
	Milioni
—	
<i>a)</i> Legge 6 ottobre 1971, n. 853	682.500
<i>b)</i> Legge 2 maggio 1976, n. 183	1.584.778
<i>c)</i> Legge 2 maggio 1976, n. 183 (quota Mezzogiorno su Fondo nazionale credito agevolato)	1.365.500
<i>d)</i> Legge 21 dicembre 1978, n. 843	1.050.000
<i>e)</i> legge 24 aprile 1984, n. 146	790.000
<i>f)</i> Legge 12 agosto 1982, n. 546	2.000.000
<i>g)</i> Legge 30 aprile 1983, n. 132	1.800.000
<i>h)</i> Crediti IMI-ERP	40
	—
	9.272.818
Contributi da acquisire dal FERS al 31 luglio 1984	2.526.220

Emerge da questi dati un problema, quello delle rate scadute e non versate dal Tesoro e quello del contenimento delle erogazioni mensili da parte del Tesoro che, nel corso soprattutto degli ultimi anni, nel 1981 e ancor più nel 1982, è venuto acquistando particolare rilievo nella gestione della Cassa. Esso ha avuto conseguenze: nel ritardo dei pagamenti che ha dato luogo al fenomeno dei mandati in sofferenza; nel ritardo della corrispondenza degli anticipi alle imprese appaltatrici, anticipi che essendo sottratti alla revisione prezzi, avrebbero potuto, se corrisposti, determinare un risparmio sul costo reale delle opere; nell'aumento degli oneri per interessi passivi. I mandati in sofferenza ammontavano, a fine 1982, a 655 miliardi di lire, per salire, a fine aprile 1983, a 900 miliardi e ridiscendere, poi, a fine 1983, a 299 miliardi.

Sembra, dai dati forniti dal Commissario liquidatore, che il Tesoro stia rientrando, essendo la cifra delle rate scadute

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

e non versate diminuita da 4.354 miliardi circa al 31 dicembre 1983 a 2.050 a fine ottobre 1984.

2. — Alle occorrenze finanziarie, con le coperture previste di cui al punto precedente, bisogna aggiungere le « ulteriori occorrenze finanziarie » derivanti:

a) dalla prosecuzione dei lavori in corso per quanto comportano in termini di revisione prezzi, di perizie suppletive e di variante (inclusa la revisione prezzi relativa ai lavori suppletivi), di oneri per il completamento funzionale delle opere;

b) dalla realizzazione completa di alcuni programmi di diretto intervento;

c) dalla concessione delle agevolazioni ad iniziative industriali, agricole e turistico-alberghiere;

d) dai conferimenti finanziari agli Enti collegati per la parte deliberata dal CIPE entro il 31 luglio 1984.

Il Commissario liquidatore si limita a fornire « dati orientativi » in ordine a tali ulteriori occorrenze finanziarie.

Per quanto attiene al punto a), egli infatti annuncia di avere avviato, con la circolare n. 49633 del 18 settembre 1984, una « indagine » su oltre 32.000 opere finanziate corrispondenti a 28.500 miliardi di investimento totale, e rinvia alla conclusione di essa « tutte le informazioni analitiche necessarie ». Per intanto si valuta l'occorrenza per revisione prezzi in una somma compresa tra i 6.364 e i 6.679 miliardi, e per le perizie suppletive una somma di 3.000 miliardi. Nella relazione del Presidente della Cassa al Bilancio al 31 dicembre 1983 si valutava un onere per revisione prezzi riferito agli impegni in essere al 31 dicembre 1982 che oscillava tra gli 8.800 e i 9.700 miliardi. E la relazione del Collegio dei revisori (acclusa allo stesso bilancio) avvertiva che « a ciò vanno aggiunte ancora le perizie suppletive, in genere numerosissime e per importi elevati, anche esse soggette a revisione prezzi, e le gare in aumento, voci che, nel complesso, tendono a far raddop-

piare l'importo sopra descritto ». Ma la questione è in realtà più complessa e soprattutto di difficile quantificazione se non al termine di ciascuna opera, perché, infatti, « il concetto di impegno di spesa, per la Cassa, non corrisponde a quello proprio della contabilità generale dello Stato, di obbligazione giuridica di pagare una somma di denaro ad una persona fisica o giuridica, ma significa semplicemente destinazione di una somma di denaro ad una determinata opera o ad un particolare intervento, sulla base di una progettazione di massima e talora solo sulla base di una stima generale del costo dell'opera ». (36).

A ciò, bisogna aggiungere la pratica contrattuale, sulla quale si è soffermata la Corte dei conti nella relazione dedicata ai bilanci 1976-1981 (37), della trattativa privata, che è per legge da seguire in « speciali ed eccezionali circostanze » ma che da parte della Cassa è « diventata un ricorso piuttosto frequente, anche se non prevalente »; trattativa privata estesa spesso a « lavori complementari », a « nuovi lavori » oppure « a lotti successivi ». Sul ricorso all'urgenza invocato dalla Cassa, la Corte dei conti osserva, evidentemente facendo riferimento a non pochi casi specifici, che « invece può accadere che un progetto studiato negli anni '70, approvato e finanziato nel 1979, viene considerato urgente nel 1981, al momento dell'appalto, salvo stipulare il contratto trascorsi ulteriori sei mesi ed iniziare i lavori dopo che sia trascorso quasi un anno dall'aggiudicazione » (38). Ma il meccanismo infernale è messo bene in chiaro dal Collegio dei revisori nella relazione al bilancio della Cassa per il 1983 (39) dove scrivono:

(36) Ministero del tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica: « Analisi dei flussi di spesa della Cassa per il Mezzogiorno », 18 gennaio 1984, testo ciclostilato, pag. 8.

(37) Documento XV n. 33 della Camera dei deputati pag. 485 e segg.

(38) Documento XV n. 33 della Camera dei deputati, pag. 491.

(39) Cassa per il Mezzogiorno, Bilancio 1983, pag. 92.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

« Le perizie suppletive, oltre a rappresentare un insostenibile onere per la finanza pubblica, favoriscono una incompleta progettazione, sia nelle opere che negli atti che dovrebbero accompagnare il progetto di base (studio della natura dei terreni e piano degli espropri), nella generale convinzione che tali deficienze potranno essere con facilità successivamente sanate attraverso le perizie stesse; favoriscono, inoltre un'offerta, da parte della ditta appaltatrice, inferiore alla realtà al fine di ottenere l'aggiudicazione, nella sicurezza che le perizie suppletive ristabiliranno le giuste dimensioni. Gli appalti, attraverso le successive numerose perizie suppletive, danno luogo ad integrazioni che, sommate alla revisione prezzi, a sua volta moltiplicata per le proroghe concesse a seguito delle ripetute successive perizie, fanno elevare il costo di un'opera a importi assai lontani da quello iniziale ».

Nelle « ulteriori occorrenze finanziarie » sono compresi, come si legge al termine del punto a), gli « oneri per il completamento funzionale delle opere ». La prima

sommatoria indicazione, che attiene a poco più di 2.000 lavori, soltanto cioè quelli in gestione diretta della Cassa, su un correlato investimento di poco inferiore a 6.000 miliardi, fa rilevare una esigenza finanziaria per « compimento funzionale » di 1.500 miliardi. Si tratta quindi di un 25 per cento in più che se preso per buono e applicato su tutte le 32.000 opere che hanno un investimento complessivo di 28.500 miliardi comporterebbe un onere di 7.125 miliardi (40).

(40) Dalla tabella fornita dal Ministro su « Programma di completamenti » risulta che su 5.943 opere in corso si è stimato al 13 maggio 1985 che occorrono per revisione prezzi 2.165 miliardi, per perizie suppletive 4.137 miliardi, per completamenti funzionali 2.013 miliardi, in totale 8.315 miliardi. Per le opere sulle quali è intervenuta la chiusura tecnico-amministrativa delle concessioni che sono n. 20.509 occorrerebbero lire miliardi 2.800 « suscettibili di variazione al completamento dell'indagine in corso » (?). Delle altre 32.000 opere finanziate si hanno sin'ora « stime » riferite però a 26.943 opere. Da oltre 5.000 non sono ancora pervenuti dati di valutazione.

Per quanto attiene al punto b), il Commissario valuta una occorrenza finanziaria aggiuntiva di 1.067 miliardi e 4 milioni. Vale la pena, anche per rendere ancora

più chiare le considerazioni svolte al punto a), riportare lo specchio di queste opere così come è presentato nella relazione del Commissario:

TITOLO DEL PROGRAMMA	Importo progetti esecutivi (milioni)	Valutazione a costi finali (milioni)	Dotazione (milioni)	Occorrenza (milioni)
Ospedaliero	148.300	296.600	144.148	152.452
Punti crisi	337.350	674.700	142.148	532.552
Ricerca scientifica (PS 35) . .	368.650	500.000	—	500.000
Stralcio itinerari turistico-culturali	—	—	149.985	—
Progetti BEI	211.000	422.000	—	422.000
	1.065.300	1.893.300	436.281	1.607.004

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per quanto attiene al punto c):

c-1) Le agevolazioni alle iniziative industriali comportano uno stanziamento di nuovi fondi per 5.889 miliardi. Si tratta di 3.468 domande già istruite dagli Istituti di credito e di altre 5.777 domande ancora in istruttoria. In totale 9.245 iniziative. Nell'ipotesi che di queste siano tuttora valide ed attuali almeno 8.000 con un investimento di 8.500 miliardi gli oneri conseguenti sarebbero di 2.900 miliardi per contributo in conto capitale e di 2.200 miliardi per contributi sugli interessi. Inoltre vi sono 9.421 pratiche aperte, che prevedono un investimento di 8.900 miliardi, per concessioni integrative di contributo in conto capitale e in conto interessi ai sensi dell'articolo 8 dei decreti ministeriali 26 giugno 1979, per le piccole e medie industrie, e 10 novembre 1979 per le grandi industrie. Il contributo in conto capitale concesso è di 2.980 miliardi, di cui 1.487 miliardi già erogati. Ipotizzando (al 31 ottobre 1984) un aumento medio di costi del 15 per cento (lievitazione prezzi e modifiche di programmi di investimento) sono prevedibili ulteriori apporti finanziari per 450 miliardi quanto a contributi in conto capitale e per 300 miliardi quanto a contributi sugli interessi. Il ritardo e la carenza di fondi in questi anni, entrambi dovuti per un verso alla politica del Tesoro e per un altro verso all'enorme fabbisogno delle opere pubbliche, sono documentati da questi dati. Il danno che ne è derivato all'industria meridionale è enorme (41).

c-2) Le agevolazioni alle iniziative agricole, comportano esigenze per 800 miliardi (42):

(41) Dalla tabella del Ministro risulta che tra il 1° agosto 1984 e il 30 aprile 1985 per incentivi e partecipazioni sono stati assunti *impagni* per 746 miliardi ed effettuati *pagamenti* per 751 miliardi. Inoltre sono 893, per 197 miliardi di pagamento totale le pratiche di incentivazione industriale « di cui si è pervenuti alla chiusura » tra il 1° agosto e il 31 marzo 1985!?

(42) Dalla tabella del Ministro risultano liquidate n. 443 pratiche per 3,7 miliardi di « incentivazione alle attività agricole (miglioramenti fondiari, ecc.) » nel periodo 1° agosto 1984-31 marzo 1985!?

1) zootecnica: progetti n. 1954, premi alla produzione n. 2.288, contributi 211 miliardi;

2) agrumicoltura: progetti n. 8.848. contributi 405 miliardi;

3) forestazione: progetti n. 372, contributi 144 miliardi.

c-2) Le agevolazioni alle iniziative turistico-alberghiere non necessitano di dotazioni aggiuntive. Si tratta di 74 iniziative approvate al 31 luglio 1984, il cui onere fa capo al « fondo interventi creditizi ».

Per quanto attiene al punto d), che riguarda i conferimenti finanziari agli Enti collegati, il Commissario ricorda da una parte la necessità di far rientrare alla Cassa 105 miliardi e 867 milioni anticipati alla FINAM (50,867) e all'INSUD (55,000) per aumenti di capitale deliberati dal CIPE; e dall'altra l'erogazione di somme impegnate dal CIPE per 82 miliardi e 300 milioni: FINAM (aumento di capitale 31,800), INSUD (aumento di capitale 21,500), IASM (programma '83 per 14,00), FORMEZ (programmi '83 per 15,000). In totale quindi, miliardi 188.167.

Lo specchietto riassuntivo con il quale al termine della relazione il Commissario liquidatore rappresenta le esigenze finanziarie è il seguente.

	Milioni
Per revisione prezzi	6.354.000
Per perizie suppletive (stima presuntiva)	3.000.000
Per completa realizzazione programmi ospedali, punti crisi, ricerca scientifica e stralcio itinerari turistici	1.185.004
Per opere incluse in progetti finanziati dalla BEI	422.000
Per incentivi industriali	5.889.000
Per contributi progetti promozionali agricoltura	800.000
Per partecipazioni	188.167
	17.848.171
Meno disponibilità residue utilizzabili	389.597
	17.458.574

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Dalla tabella del Ministro l'occorrenza finanziaria valutata al 13 maggio 1985 ascende invece a 19.791 miliardi di lire.

Ora il « piano dei completamenti » è stato approvato dal CIPE il 20 dicembre 1984 e al suo finanziamento è stata attribuita « una prima assegnazione » di 5.500 miliardi di cui 4.200 per opere pubbliche e 1.350 per incentivi industriali e infrastrutture connesse, per incentivi agricoli, assistenza tecnica, finanziaria e attività promozionali.

Dalla tabella del Ministro risultano effettuati *pagamenti* per 3.741 miliardi nel periodo 1° agosto 1984-30 aprile 1985 così suddivisi: progetti speciali, opere pubbliche 2.115, incentivi 86; industrializzazione, opere pubbliche 219, incentivi o partecipazioni 751; altre attività 570. E sono stati assunti *impegni* per 3.427 miliardi.

Il disegno di legge al nostro esame, il centro dello scontro al Senato. Fare una legge operativa che renda le Regioni protagoniste della programmazione.

11. — Il disegno di legge al nostro esame è stato approvato dal Senato della Repubblica il 17 aprile 1985. Il confronto in quel ramo del Parlamento è stato lungo e travagliato prima in Commissione Bilancio dal 10 ottobre 1984 al 3 aprile 1985 e poi ancora, a dimostrazione dei problemi non risolti in sede referente, in Assemblea dall'11 al 17 aprile. Elemento centrale di quel confronto, come chiaramente risulta dai resoconti, sono stati i primi tre articoli dedicati alle procedure di programmazione, allo istituendo Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno, e all'accesso ai finanziamenti del Fondo. Su questi articoli sono stati presentati in Aula ben 30 emendamenti. L'esame dell'articolo 1 si è protratto per due sedute, e solo su di esso sono stati presentati 13 emendamenti, alcuni all'ultimo momento da parte del Relatore e del Governo. Esso è stato approvato soltanto dopo la singolare dichiarazione che « per quanto riguarda lo snellimento delle procedure il Governo si è già impegna-

to ad affrontarlo anche in sede di applicazione della legge » (43), ma, ugualmente con il voto contrario del gruppo liberale.

Nel corso del dibattito erano stati messi in rilievo l'« assenza di chiarezza nella scansione dei piani triennali », « le discrepanze tra le disposizioni del secondo comma dell'articolo 1 e gli obiettivi indicati nell'articolo 1 della legge n. 651 del 1983 », la non definizione del rapporto dei « piani attuativi annuali delle regioni con il piano attuativo del programma triennale, che deve essere predisposto dal Ministro e nel cui *iter*, assai lungo e contraddittorio, sono presenti tutte le condizioni per un indesiderato sfondamento della spesa. In realtà il coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali è solo apparente » (44). Inoltre « l'articolo 1 delinea una intricata procedura che sicuramente garantisce uno stretto controllo della classe politica di ogni livello sulla programmazione, ma certo non la concreta realizzazione di questa » (45): ciò suona come accusa, e di un liberale come il senatore Bastianini, di accentramento del potere nel Mezzogiorno nelle mani della DC. E ancora: « la legge non chiarisce le rispettive responsabilità del Ministro, delle Regioni e del Fondo, che potrebbe finire per appropriarsi di compiti di programmazione e di indirizzo propri del Governo, come già avvenne per l'apparato della Cassa » (46)... e, in conclusione, « si dà luogo ad un meccanismo piuttosto complesso e dunque di difficile attuazione » (47).

Per questo il disegno di legge ha avuto al Senato il voto contrario del gruppo dei senatori comunisti e, per opposti mo-

(43) D. Scardaccione, Resoconto Senato, seduta antimeridiana del 17 aprile 1985.

(44) G. Cannata, Senato resoconto sommario, seduta del 12 aprile 1985.

(45) A. Bastianini, Senato resoconto sommario, seduta del 12 aprile 1985.

(46) S. Andriani, Senato resoconto sommario, seduta del 12 aprile 1985.

(47) C. Donat Cattin, Senato resoconto sommario, seduta dell'11 aprile 1985.

tivi, la significativa astensione del gruppo liberale il quale, nella dichiarazione di voto del senatore A. Bastianini, è giunto ad « auspicare che il disegno di legge venga modificato dall'altro ramo del Parlamento ».

Su tutto il dibattito grava in verità l'inadempito obbligo del piano triennale previsto dalla legge n. 651 del 1° dicembre 1983. Piuttosto che fare una riflessione critica severa su questo fatto estremamente grave, piuttosto che cercare di diluire il preciso dettato di quella legge, come ha fatto nel disegno di legge in esame, in nome di generiche allusioni a presunte insufficienze di essa, il Ministro senatore De Vito al termine della sua replica al dibattito sulle linee generali nell'Assemblea del Senato dichiara che: « continuerà a non raccogliere le continue provocazioni che gli sono rivolte e proseguirà nel suo impegno che — dopo la messa in liquidazione della Cassa e una irresponsabile drammatizzazione dell'emergenza — ha consentito la continuità dell'intervento straordinario ». Laddove si legge una impermeabilità alle critiche del Parlamento e una sorta di « unzione » a « proseguire » nella « continuità ».

I termini del dibattito che abbiamo di fronte sono dunque estremamente circoscritti. Per quanto riguarda il gruppo comunista non è in discussione, è bene ripeterlo fino alla noia, la necessità e l'urgenza di assicurare al Mezzogiorno un intervento straordinario, aggiuntivo, e organicamente collegato con l'intervento ordinario, da ristabilire, questo, nei termini e nei modi legittimamente spettanti. Anzi, « noi rivendichiamo al movimento popolare democratico meridionale il merito di avere imposto al paese tutto, ed anche a voi, signori del Governo e della maggioranza, il problema meridionale... è stata un'azione continua che si è sviluppata progressivamente, attraverso il mutare delle situazioni politiche, che ha spezzato le vecchie armi della corruzione, della intimidazione, della violenza poliziesca con cui furono soggiogate le popolazioni meridionali, che si è allargato a tutte le regioni meridionali, che ha riscosso il con-

senso, il plauso e la solidarietà di tutti gli italiani ed in primo luogo quella degli operai dei grandi centri industriali del Nord, che ha infine posto il problema meridionale come il problema principale del rinnovamento di tutta la vita nazionale ». Così Giorgio Amendola in questa Aula il 20 giugno 1950 rivendicava il merito del « Movimento per la rinascita del Mezzogiorno » rispetto al paternalismo del Governo ma, ancor più, per le sorti avvenire della Repubblica e della democrazia italiana, che « ha fatto, finalmente, i lavoratori stessi protagonisti principali della azione rinnovatrice, e li ha guidati nelle vie dell'unità, della organizzazione e della lotta ». Era quello il discorso « contro la istituzione di una Cassa per il Mezzogiorno » nel quale si chiedeva « un investimento massiccio e centrale » che « potesse dare i massimi frutti » se « sorretto dallo sforzo delle popolazioni interessate » e se collegato a « un mutamento radicale di tutta la politica » governativa che allora, come oggi, penalizza il Mezzogiorno, se fosse stato parte di una politica che « provocando con vaste riforme di struttura un aumento della produzione, della ricchezza e del benessere delle popolazioni meridionali » avesse posto « queste popolazioni attraverso i loro organi di autogoverno, comuni, province e regioni, in condizione di risolvere gli innumerevoli problemi ». Quella impostazione, a tanti anni di distanza, pur esprimendo in alcune accentuazioni i termini propri delle condizioni del Mezzogiorno e dell'Italia in quell'epoca, resta profondamente valida. (Curiosa è la prima parte del discorso dove si denuncia il ritardo della discussione del disegno di legge annunciato dall'onorevole De Gasperi, il 1° febbraio 1950, presentato poi il 17 marzo, discusso in ben 29 riunioni della Commissione speciale allora costituita, e giunto in Assemblea soltanto il 20 giugno; dove si respinge l'attacco dell'onorevole Pella che si era lamentato della « macchinosa procedura burocratica e parlamentare » e si denuncia « la pressione in atto perché non si perda tempo, perché si faccia presto e non si discuta, cioè si venga al sodo » mentre ci si era trovati

« di fronte a un progetto che era in realtà così confuso, imbrogliato e farraginoso che non poteva non suscitare, persino nelle file dei colleghi della maggioranza, oneste perplessità e serie difficoltà ». E infatti divertente ritrovarsi, a 35 anni di distanza, con un governo e una maggioranza che stenta a mutare anche i suoi modi di essere e di comportarsi nei confronti della opposizione).

Dunque, non vi è dissenso sulla necessità dell'intervento straordinario. Il dissenso tra il nostro gruppo e il governo è da sempre quello della complessiva politica che noi vorremmo guidata da una programmazione democratica di cui l'avvio a soluzione della questione meridionale fosse il punto centrale del risanamento e dello sviluppo economico nazionale. Per questo noi insistiamo nella nostra proposta di abolire il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e di attribuire tutti gli strumenti della programmazione a un Ministro dell'economia, o al Ministro del bilancio e della programmazione economica profondamente rinnovato e rafforzato. In assenza di questa politica noi non rinunciamo a un intervento straordinario nel Mezzogiorno, che sia raccordato all'intervento ordinario dello Stato e della Regione, e quindi aggiuntivo, attuato attraverso un piano triennale di interventi. Un piano che metterebbe ordine e darebbe una finalità alle risorse disponibili, e potrebbe dare al Mezzogiorno un peso politico grande nelle scelte economiche nazionali.

Il piano triennale deve essere finalizzato agli obiettivi indicati dall'articolo 1 della legge n. 651 del 1983. Bisogna perciò sopprimere nel testo in esame talune formulazioni che tendono ad allargare i compiti dell'intervento straordinario, adottate non tenendo forse conto del pericolo che esso divenga sostitutivo dell'intervento ordinario.

Fissato il periodo novennale (1985-1993) di durata della nuova legge, e l'ammontare delle risorse finanziarie (ma su questa parte ritorneremo più avanti) messe a disposizione, bisogna con chiarezza definire che l'intervento straordinario si attua me-

dante piani triennali formulati ed approvati con le procedure fissate dall'articolo 2 della legge n. 651 del 1983. Cosa manca, cosa deve essere definito ulteriormente in questo articolo? A noi sembra sufficiente, e semmai vanno definiti gli strumenti progettuali che le Regioni devono presentare a sostegno e concretizzazione delle proposte formulate nel concorrere, come previsto appunto nell'articolo 2 della suddetta legge, alla elaborazione dei piani triennali, e gli strumenti progettuali delle proposte formulate dallo stesso Ministro.

Vi è poi l'esigenza di stabilire che il piano triennale è attuato e nel contempo aggiornato annualmente secondo le procedure previste dalla legge n. 468 del 10 agosto 1978, e cioè il Ministro, entro il 31 maggio di ciascuno anno, raccoglie le proposte per l'aggiornamento del piano triennale e le richieste di stanziamenti da prevedere per l'anno successivo, e formula quindi, sentito il Comitato delle Regioni meridionali, le proposte per la legge finanziaria e il bilancio, e insieme la relazione prevista dall'articolo 3 della legge n. 468 del 1978.

Per quanto riguarda l'istituendo « Fondo nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno », il Gruppo comunista lo ha avversato fortemente nel corso di questi anni sin dall'affacciarsi di tale proposta, ritenendo che fosse sufficiente costituire un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del bilancio. Le proposte in passato formulate erano tali da configurare una nuova « Cassa » con poteri enormi e tali da sostituire, come è avvenuto con la « Cassa », le prerogative del Governo e delle Regioni, e da vanificare ogni ipotesi di programmazione. Esso appare ora nel testo in esame in parte ridimensionato, a parziale conferma delle critiche di nostra parte, ma ad evitare ogni possibile equivoco le funzioni di fondo devono essere rivolte all'essenziale, di sportello cioè di erogazione finanziaria ai progetti approvati nel piano triennale. Occorre infine, a parere del Gruppo comunista, definire con chiarezza le finalità e il finanziamento delle società finanziarie meridionali.

Sulla linea che siamo andati prospettando nel corso di questi anni noi avvertiamo il crescere di convergenze. E ciò non soltanto per le esperienze negative e il degrado progressivo della Cassa per il Mezzogiorno. Né soltanto per la forza delle nostre critiche e delle nostre proposte. Fatti nuovi sono andati determinandosi, hanno posto problemi e fatto emergere esigenze e soprattutto l'assetto istituzionale è mutato con la nascita delle Regioni.

Vi è stato in questi anni un processo di maturazione nelle capacità di governo delle regioni meridionali, e dare loro maggiori poteri non può che innescare processi di rinnovamento e accrescerne le responsabilità nei confronti delle popolazioni governate ma anche di tutta la nazione. E ciò può essere efficace anche per quelle regioni che tuttora manifestano insufficienze e difficoltà. Di questi mutamenti si avvertono segni significativi in importanti settori della maggioranza come ha dimostrato l'elaborazione della legge n. 651 del 1983, la stessa conversione del decreto n. 581 con la legge n. 775 del 1984, il dibattito sviluppatosi nella Commissione bicamerale per il Mezzogiorno sul piano triennale, e infine l'esame in corso del presente disegno di legge.

In verità è in atto uno scontro tra le vecchie forze centralizzatrici e paternalistiche e le nuove che sono cresciute nella esperienza delle autonomie regionali e locali, uno scontro che non è più soltanto tra la maggioranza e l'opposizione ma che attraversa profondamente la maggioranza. Uno scontro che è certamente più alto, e anche vincente per le forze delle autonomie, in materia, ad esempio, di attribuzione di risorse finanziarie, come quando si discute la legge finanziaria e il bilancio dello Stato. E ciò per il peso politico che hanno, e riescono per intero ad esprimere, le forze delle autonomie delle regioni del Centro e del Nord. Ed è uno scontro a cui non guardiamo acriticamente ma che pone in termini nuovi problemi di coerenza e di governo, e cioè ancora una volta i problemi della necessità della programmazione democratica. Anche su questo fronte quindi, della cre-

scita delle autonomie e delle coerenze nazionali, la nuova legge che è al nostro esame per il nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno può essere un punto alto di elaborazione per pervenire a una nuova sintesi.

Un punto della legge al quale bisogna porre attenzione è quello del finanziamento proclamato sin dal comma 1 dell'articolo 1: un apporto complessivo di 120.000 miliardi di lire nel novennio, annualmente determinato in non meno di 10.000 miliardi annui. Esso, si dice nell'articolo, « è destinato agli interventi indicati all'articolo 1 della legge 1° dicembre 1983, n. 653 », e cioè tutto al nuovo intervento straordinario secondo le linee direttrici in quell'articolo indicate.

Ma l'affermazione contenuta all'articolo 1 viene smentita all'articolo 13 dove si precisa che l'apporto di 120.000 miliardi è comprensivo:

a) « della quota occorrente allo sgravio contributivo previsto dall'articolo 59 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni e integrazioni ». Si tratta qui degli importi relativi alla fiscalizzazione degli oneri sociali. Nel triennio 1985-1987, poiché il pagamento all'INPS avviene a consuntivo (sul bilancio del secondo anno successivo) grava sul 1987 una quota di circa 3.600 miliardi relativa al costo della fiscalizzazione nel 1985 (1.800 miliardi sono stati già utilizzati con il decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44, per la proroga fino al 31 maggio 1985, la nuova proroga non è stata ancora presentata). Per gli anni successivi, calcolando una base di occupazione costante e un aumento pari al tasso di inflazione programmato, la media annua dell'onere dovrebbe aggirarsi intorno a 4.000 miliardi pari a 36.000 miliardi nel novennio;

b) del finanziamento destinato al provvedimento per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno (Atto Camera 2857): 2.900 miliardi;

c) delle « occorrenze finanziarie » e delle « ulteriori occorrenze finanziarie » derivanti dalla liquidazione in corso della

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

eredità della Cassa per il Mezzogiorno. Queste, di cui abbiamo trattato al punto 10 di questa relazione, sono state « valutate » al 13 maggio 1985 in 19.791 miliardi di lire, salvo a vedere in seguito.

Detratte le cifre qui sopra elencate resta quindi al nuovo intervento straordinario, e cioè agli obiettivi di cui all'articolo 1 della legge n. 651 del 1983, un apporto finanziario « valutabile » ora intorno ai 60.000 miliardi.

Siamo, come si vede, ben lontani per un verso dalla ipotesi di destinare annualmente all'intervento straordinario nel Mezzogiorno il 2 per cento del prodotto interno lordo (nel 1984 esso è ammontato a 612.112 miliardi) ma altresì assai lontani dagli stessi 10.000 miliardi annui proclamati nell'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame.

GIUSEPPE VIGNOLA, *Relatore di minoranza.*